

L'EMPRUNT FORCÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le Jeudi 1^{er} Mars 1923 à 2 heures.

par

E. WELLHOFF

Avocat stagiaire à la Cour d'Appel de Paris

Président : JÉZE, professeur.

Suffragants : TRUCHY, professeur.
RIST, professeur.

Editions de « La Vie Universitaire »

Quai de Conti, 13, Paris - 1923

L'Emprunt forcé



Digitized by the Internet Archive
in 2026

ERRATA

- Page 44, ligne 12, lire : comme ils *attaquent* toutes les mesures de prélèvement.
- 17, ligne 6, — : à quelles écoles ou à quelles classes appartiennent *ses* détracteurs.
- 19, ligne 30, — : murmures qui sont particulièrement *ardents*.
- 51, ligne 12, — : *require*.
- 70, ligne 6, — : l'*armée* révolutionnaire.
- 71, ligne 6, — : Il *avouait* l'horreur de la situation.
- 71, ligne 15, — : la première classe qui était formée des citoyens les plus riches, voyait la quote-part de chacun de ses membres *fixée* à 1.200 livres La *douzième* classe était formée de citoyens aisés dont chacun devait payer 100 livres.
- 73, note, ligne 4 : *se demande-t-il*
- 74, ligne 5, lire : *sinon* en grains au cours de 1790.
- 74, ligne 25, — : cette *mesure* était nécessaire afin...
- 76, ligne 4, — : *primitivement*
- 76, ligne 17, — : à une détermination rigoureuse du prix.
- 77, ligne 32, — : ou *n'aurait* pu
- 80, ligne 15, — : Le 17 Nivôse, 5 milliards mis à celle du Ministre de l'Intérieur, et 1 milliard à celle du Ministre de la Police générale. Le 25 pluviôse, 10 millions sont affectés à l'intérieur.
- 88, ligne 19, — : l'opinion publique est contre *eux*.
- 91, ligne 4, — : 28 juin 1799.
- 91, ligne 9, — : cette somme devait être *obtenue*
- 92, ligne 32, — : ceux qui payaient plus de 300 francs de contribution.
- 95, ligne 4, — : biens *nationaux*.
- 98, ligne 15, — : *réquisition*
- 105, ligne 32, — : étaient *libérées*.
- 109, ligne 2, — : Georges *Dandin*.
- 110, ligne 20, — : *fait* au nom de...
- 113, ligne 13, — : Etude du Rapport du *Ministre*.
- 114, ligne 12, — : à la *moitié* de la valeur des billets en circulation.
- 118, ligne 23, — : Sage précaution pour *que* certains de ces *derniers*
- 133, ligne 3, — : puis on divisait *ces* contribuables en huit classes
- 138, ligne 18, — : 3 octobre 1866.
- 145, ligne 2, — : War purposes *loan*
- 145, ligne 25, — : *aux* war loans.
- 150, ligne 6, — : en 5 ans *au* plus.
- 154, ligne 31, — : La guerre est passée, *Dieu* merci
- 159, ligne 7, — : mais nous *pensons* que le procédé avait manqué de loyauté...
- 165, ligne 41, — : à souscrire à l'emprunt
- 170, ligne 7, — : chiffre *immense*.
- 174, ligne 15, — : 1803 au lieu de 1903
- 174, ligne 21, — : tous les citoyens possesseurs d'un certain capital.
- 188, ligne 6, — : inconnu jusqu'alors. Comme partout.
- 188, note, ligne 4 : Rapport Hagerup Bull, p. 6
- 189, note, ligne 6 : Rapport Hagerup-Bull, p. 9
- 236, ligne 14, lire : Quant à l'intérêt...
- 252, ligne 8, — : Le Ministère des Finances ne voyait aucune difficulté à *ce que* les banques de crédit
- 258, ligne 24, — : étrangers ou *heimatlos*.
- 260, ligne 26, — : 3- Sonstiges Vermögen : les autres biens, ceux qui ne sont pas des deux premières catégories.
Sont en particulier considérés comme tels (§ 9
a) Tous droits ou privilèges indépendants.
b) ...
- 270, ligne 12, — : Si la fortune *finale* est plus de 1,5 fois supérieure.
- 275, ligne 4, — : l'avantage... sera largement *compensé*.
- 280, lig. 2 & 3, — : Quant à l'encaisse métallique, elle passait...
- 305, ligne 4, — : que, d'une part, il n'est tenu à aucun...

L'EMPRUNT FORCÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le Jeudi 1^{er} Mars 1923 à 2 heures.

par

E. WELLHOFF

Avocat stagiaire à la Cour d'Appel de Paris

Président : JÉZE, professeur.

Suffragants : TRUCHY, professeur.
RIST, professeur.

Editions de « La Vie Universitaire »

Quai de Conti, 13, Paris - 1923

**La Faculté n'entend donner son approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres à
leurs auteurs.**



Première Partie

ÉTUDE THÉORIQUE

Lorsque l'Etat traverse une crise grave : crise économique ou politique, il voit son déficit budgétaire naître et s'accroître, il voit sa dette augmenter chaque jour. C'est alors que le Gouvernement va se servir de son pouvoir pour tâcher de rendre au budget son équilibre primitif et d'amoindrir la dette. Il va édicter une foule de mesures : impôts, prohibitions d'importations ou d'exportations de capitaux, fermeture du marché à terme, réquisition des valeurs étrangères possédées par les nationaux, etc..

Si ces mesures ne suffisent pas, si le déficit prend des proportions inconnues jusqu'alors, le Gouvernement songera à employer des procédés plus énergiques : le prélèvement sur le capital ou l'emprunt forcé.

CHAPITRE PREMIER

QU'EST-CE-QUE L'EMPRUNT FORCÉ ?

I. — *Ce n'est pas un emprunt.* — D'abord, est-ce bien un emprunt? L'emprunt est un contrat synallagmatique entre deux individus : Primus prête de l'argent à Secundus; ce dernier s'engage à rendre la somme prêtée à Secundus avec, en général, un intérêt fixé d'avance par les parties.

Il y a donc contrat, c'est-à-dire accord de volontés. Or, dans le cas d'emprunt forcé, cet accord n'existe pas; nous voyons l'individu obligé de prêter contre son gré; la puissance publique emploie la contrainte à son égard. Donc le terme « emprunt » est impropre.

II. — *Ce n'est pas un impôt.* — Ce n'est pas non plus un impôt.

Pourtant, les autorités anciennes et modernes ont prétendu le contraire.

DUPONT DE NEMOURS, lors de la discussion de l'emprunt forcé de l'an IV (1), s'exprimait en ces termes : « Vous me permettez, dans la circonstance, de ne point m'arrêter à la distinction dérisoire entre une contribution et un emprunt forcé. Un emprunt qui n'est pas libre, qui est sans intérêt, qui ne doit être remboursé qu'en dix ans et qu'il faut payer en trois ou quatre décades, est une véritable contribution; je ne le considérerai que sous cet aspect. »

Paul LEROY-BEAULIEU (2) disait de son côté que « l'emprunt

(1) Conseil des Anciens, séance du 19 frimaire de l'An IV.

(2) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, t. II, chapitre V, p. 196.

« est une sorte d'impôt extraordinaire, avec cette différence que le capital versé n'est pas perdu pour les anciens détenteurs. »

M. le professeur STRASBURGER, de l'Université de Varsovie, exprimait en 1922 les mêmes pensées (3).

Malgré ces opinions, nous croyons devoir distinguer l'emprunt forcé d'un impôt sur le capital.

D'abord, l'emprunt forcé est toujours accompagné d'une promesse de remboursement avec ou sans intérêt. Cette promesse, il est vrai, n'a pas toujours été tenue; mais dans le cas où le remboursement n'a pas lieu, nous disons que l'emprunt forcé s'est transformé en prélèvement (4).

Sitôt qu'il y a remboursement, il n'y a pas contribution; la caractéristique de l'impôt est d'être un prélèvement fait par l'autorité sans compensation. Nous verrons que l'emprunt forcé a été souvent remboursé aux époques passées comme à l'époque moderne. Que ce remboursement ait lieu dans dix ans, comme disait DUPONT DE NEMOURS, ou dans un siècle, s'il a lieu, nous dirons qu'il n'y a pas impôt.

III. — *L'emprunt forcé est une « réquisition d'argent »*. — Telle est la définition donnée par M. JÈZE (5), et telle fut la dénomination de l'emprunt forcé employée par Louis XVIII en 1815.

L'emprunt forcé n'est pas plus un emprunt que la réquisition n'est une vente. C'est une réquisition, mais nous distinguerons la réquisition proprement dite, ou réquisition militaire, de la réquisition d'argent. Nous admettons pleinement cette dénomination donnée à l'emprunt forcé; mais nous nous pro-

(3) V. Strasburger. — *Le régime fiscal de la République en Pologne*, p. 249-250. — V. p. bas, p.

(4) C'est le cas de l'emprunt forcé de 1793. V. p. bas, p.

(5) Jèze. — *Cours de Science et de Législation financière*, 6^e édition 1922, Crédit public, p. 469.

posons de voir si la définition de la réquisition ne diffère pas quelque peu de celle de l'emprunt forcé ou réquisition d'argent.

Qu'est-ce que la réquisition?

Un arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation va nous donner les éléments de la réponse à cette question. (6 mars 1917. Ministère de la Guerre c Erischen, Rothe et C^{ie}.) (6).

Les réquisitions sont « *des actes de puissance publique consistant dans la mainmise, par l'Etat, indépendamment de tout*

(6) Revue de Droit public 1917, p. 185 et 186.

« Oûi, en l'audience, etc...

Vu l'art. 2 de la loi du 3 juillet 1877 ;

Attendu que les réquisitions militaires prévues et organisées par ladite loi, en cas de mobilisation ou de guerre, sont des *actes de puissance publique* constituant, dans la mainmise par l'Etat, *indépendamment de tout consentement ou accord sur le prix, et sans indemnité préalable*, sur les choses nécessaires aux besoins de l'armée, pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement ; que, *dépendant de la volonté seule de l'Etat, agissant pour cause de nécessité publique*, elles n'ont le caractère, ni d'un achat commercial ou marché de fournitures, ni d'aucun contrat de droit commun ;

Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi précitée, et sous la réserve des exceptions limitativement déterminées par l'article 15, toutes les prestations fournies à l'armée donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur, que, d'une part, cette valeur doit être appréciée à la date de la réquisition, et que, d'autre part, l'indemnité corrélative doit être calculée en tenant compte uniquement de la perte que la dépossession de sa chose impose au prestataire, et abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix faussés, soit par la spéculation ou l'accaparement, soit par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre, et notamment par l'exercice même du droit de réquisition.

Attendu, etc...

Attendu qu'après avoir déclaré que « si l'intendance a l'avantage, « par la réquisition, de s'assurer la disposition des objets sur lesquels « elle porte, elle ne peut, au demeurant, se présenter, au point de « vue du prix à payer, que comme un acheteur ordinaire », l'arrêt « attaqué décide « qu'il y a lieu de rechercher ce qu'était devenue nor- « malement la valeur des sucres à l'époque où l'intendance s'en est « portée acquéreur par la réquisition « et commet avant de faire « droit, trois experts avec « mission de déterminer cette valeur qui « doit constituer l'indemnité, sur la base du prix courant des sucres « Maurice n° 3, pratiqué à cette date à la place de Nantes » ;

« Attendu qu'en assimilant ainsi, au point de vue du prix à payer,

« *consentement ou accord* sur le prix et sans indemnité préalable sur les choses nécessaires aux besoins des troupes dont l'approvisionnement est insuffisant. » Elles dépendent de « *la volonté seule de l'Etat, agissant pour cause de nécessité publique* ». Retenons : 1° Que c'est un *acte de mainmise accompli par la puissance publique, et dû à la volonté unilatérale de l'Etat* agissant pour cause de nécessité publique.

2° Cette réquisition, pour mériter son nom, doit être compensée par une indemnité représentative de la valeur de la prestation exigée. L'article 2 de la loi fondamentale sur les réquisitions, loi du 3 juillet 1877, déclare en effet que, « toutes les prestations relatives aux réquisitions militaires, donnent droit à une indemnité représentative de la valeur ».

La conséquence immédiate de cet article 2 est que « la réquisition ne doit procurer au prestataire aucun avantage, aucun bénéfice ». M. le professeur COLIN, conseiller à la Cour de Cassation (7), ainsi qu'un arrêt de la Cour d'Aix (8) le proclament. Ce sera une « opération blanche » pour l'individu soumis à la réquisition.

La réquisition est donc distincte de l'impôt à cause de l'indemnité donnée par l'Etat en compensation de la prestation exigée.

« *l'Etat à un acheteur ordinaire, et en faisant du prix courant, non un simple élément d'évaluation, mais la base exclusive et nécessaire de l'indemnité, l'arrêt attaqué a fausement appliqué, et, par suite violé, le texte visé au moyen ;*

Par ces motifs, casse et annule l'arrêt rendu entre les parties par la Cour d'Appel de Rennes le 18 janvier 1916.

Renvoi devant la Cour d'Appel de Caen.

(7) V. M. le Conseiller Colin : Etudes sur les réquisitions militaires et l'arrêt de la Cour de Cassation. *Revue de Droit Public*, 1917, p. 293 et suiv.

(8) Cour d'Aix, 29 mars 1917. *Revue de Droit Public*, 1917, p. 306. La Cour s'exprima en ces termes : « La réquisition, loin d'être une source de bénéfices, ne donne droit qu'à une indemnité, c'est-à-dire, comme l'indique ce mot, au dédommagement du préjudice subi par celui qui est tenu de déférer à la réquisition. »

Les jugements qui ont déclaré que la réquisition était une variété d'impôt se trompaient donc (9); de même la Cour d'Aix, lorsqu'elle employait, pour désigner la réquisition, les mots de « contribution forcée » (10).

M. le professeur Louis Rolland souligne l'impossibilité, pour les autorités militaires, de procéder à une réquisition d'argent, et conclut, avec raison, selon nous, en disant : « les réquisitions ne sauraient être assimilées à l'impôt » (11).

Pour condenser en une formule la définition de la réquisition, disons que c'est une *prestation obligatoire de services ou de biens, exigée unilatéralement par la puissance publique, en cas de nécessité publique, moyennant une indemnité représentative de la valeur de cette prestation*.

Il est donc certain que l'emprunt forcé est plus proche de la réquisition que de l'impôt non remboursable.

Mais, peut-on assimiler complètement les deux opérations ? Peut-on dire : « L'emprunt forcé est une réquisition » ? Nous ne le croyons pas.

De la réquisition, l'emprunt forcé a le premier caractère. C'est un acte unilatéral de la puissance publique et pour la nécessité publique.

(9) V. article déjà cité de M. Colin, p. 296.

(10) La Cour d'Aix s'exprimait en ces termes : « Ne s'agissant pas d'un marché de fournitures, mais d'une *contribution forcée*, l'indemnité ne doit correspondre qu'au préjudice immédiat et direct résultant de la dépossession sans pertes ni bénéfices pour le prestataire. »

(11) Revue de Droit public. Art. de M. Louis Rolland, 1917, p. 523. « Il est certain que les autorités militaires ne pourraient pas, sous couleur de réquisitionner, imposer une contribution en argent, non remboursable aux habitants d'une partie du territoire. La chose était indiquée jadis dans le règlement sur le service des armées en campagne. Elle va d'elle-même. Les contributions en question seraient de véritables impôts. Or, les réquisitions ne sauraient être assimilées à des impôts. »

A-t-il toujours le second caractère ? En d'autres termes, le souscripteur a-t-il toujours une indemnité représentant la valeur de son sacrifice sans plus, sans aucun bénéfice ? Cela est plus douteux. En effet, deux pays à finances également saines ou malsaines peuvent émettre des emprunts forcés à des taux très différents.

De même, un pays peut accorder un même taux à des époques entre lesquelles la valeur du sacrifice imposé aurait varié.

Prenons des exemples :

a) Soient deux pays sans crédit public :

La France de l'an IV et la Grèce de 1922. En l'an IV, la France a émis un emprunt forcé sans intérêt ; en 1922, la Grèce a émis un emprunt forcé au taux de 6,5 %.

b) Soient deux pays également prospères :

La Hollande a émis un emprunt forcé à 5 % en 1920, année au cours de laquelle la Norvège songeait à émettre un emprunt forcé à 6 % (emprunt qui n'eut pas lieu) ; notons que dans ces deux pays, le cours de l'intérêt était de 6 % environ aux époques que nous envisageons.

c) La Nouvelle-Zélande a émis des emprunts avec menaces de coercition en 1916, 1917 et 1918 ; le taux était de 4,5 %, alors que les conditions du marché avaient varié.

Peut-on dire alors que l'emprunt forcé soit compensé par une indemnité représentative de la valeur de la prestation demandée aux contribuables ?

Envisageons le problème sous un autre aspect.

Nous pouvons dire que le sacrifice du prêteur est mesuré par le cours de l'intérêt sur le marché.

Or l'emprunt forcé, nous le verrons, est souvent employé pour obtenir un prêt à un taux moins élevé que celui du marché libre. Parfois même, aucun intérêt n'est accordé au

souscripteur (emprunts forcés révolutionnaires), ou bien il est décidé que l'emprunt ne portera intérêt que dans un certain temps (emprunt forcé allemand de 1922 : il n'y aura pas d'intérêt jusqu'en 1925).

Mais alors, « L'indemnité représentative de la valeur » qui est accordée, ou même qui est dépassée dans un emprunt libre, est rarement atteinte dans l'emprunt forcé (12).

Nous n'osons donc pas assimiler complètement l'emprunt forcé à une réquisition. Mais nous admettons que les mots « réquisition d'argent » éveillent un autre sens que le mot « réquisition » sans plus. La dénomination de réquisition d'argent nous semble préférable à celle d'emprunt forcé ; nous donnerons de ce procédé la définition suivante : *l'emprunt forcé est une prestation obligatoire d'argent, exigée unilatéralement et par mesure législative, par la puissance publique, en cas de nécessité publique, moyennant remboursement avec ou sans intérêts.*

Soulignons les mots « par mesure législative ». L'emprunt forcé ne peut être émis que par une loi ou un décret-loi (Italie 1866, France 1815). Il faut toujours, dans les pays à régime parlementaire, la sanction des Chambres (13).

(12) Elle a failli exister cependant lorsque la Norvège décida d'édicter un emprunt forcé au taux de 6 %. C'était le taux accordé par la Banque Royale de Norvège aux déposants.

(13) C'est ainsi que l'Ordonnance royale du 16 août 1815 a été confirmée par la loi du 28 avril 1816.

CHAPITRE II

DÉLIMITATION DU SUJET

On comprend habituellement sous la vaste dénomination d'emprunt forcé des opérations telles que :

- 1° Le paiement des fournisseurs de l'Etat en titres d'emprunts publics ;
- 2° L'émission de papier-monnaie au cours forcé ;
- 3° La consolidation du papier-monnaie.

I. — PAIEMENT DES FOURNISSEURS DE L'ÉTAT EN TITRES D'EMPRUNTS PUBLICS. — Cette opération ne peut être assimilée à une dation en paiement puisqu'il n'y a pas accord de volontés. Y a-t-il emprunt forcé ? On force les fournisseurs à prêter à l'Etat. Pourtant, nous avons vu que l'emprunt forcé ne peut avoir lieu que par mesure légale. Si donc la mesure est individuelle ou concerne un petit groupe de fournisseurs, nous dirons qu'il n'y a pas d'emprunt forcé.

Si, au contraire, une loi oblige les fournisseurs à accepter ces titres, il y aura, c'est indéniable, un emprunt forcé limité dans son étendue.

Cependant, si le pays qui emploie ce procédé donne à ses fournisseurs des titres dépréciés, cotés au-dessous du pair, et les oblige à accepter ces titres pour leur valeur nominale, nous dirons que nous sommes en présence d'une des nombreuses modalités de faillite d'Etat. L'Etat ne peut plus faire face à ses engagements. Dans ce cas, nous nous refusons à assimiler cette opération à l'emprunt forcé.

II. — LE COURS FORCÉ. — L'émission de papier-monnaie au cours forcé est-elle un emprunt forcé ?

L'émission est toujours autorisée par une loi. Le billet de banque ou d'Etat au cours forcé est bien un titre public, non remboursable en métaux précieux jusqu'à une échéance indéterminée : quand les finances du pays se seront relevées (1).

Il y a bien une opération forcée de crédit lorsqu'on envisage celui qui est obligé d'accepter ce billet en paiement, de faire confiance à l'Etat ou à la Banque qui l'émet.

Il y aura aussi sans doute un remboursement qui sera prévu en général par une nouvelle loi ; mais l'amortissement de l'emprunt forcé de 1815 a été édicté par une ordonnance (du 29 mai 1816), distincte de l'ordonnance et de la loi qui l'ont émis.

Le cours forcé est donc bien un emprunt forcé !

Cependant, il y a peut-être une petite différence pratique entre ces deux mesures : l'emprunt forcé est en général amortissable ; l'échéance toujours déterminée, est inscrite sur le titre. Un tel titre ne peut évidemment se confondre avec un billet à cours forcé remboursable dans un délai indéterminé, quand les finances du pays se seront relevées.

III. — LA CONSOLIDATION DU PAPIER-MONNAIE. — Quand le papier-monnaie d'un pays est très déprécié, ce pays peut émettre un emprunt ; il accepte, en paiement des titres de cet emprunt, du papier-monnaie sur le pied de 100 ou 1000 pour 1. Les porteurs de papier-monnaie qui n'auraient pas souscrit dans un certain délai, verraient leurs billets perdre toute leur valeur.

Ce procédé fut employé aux Etats-Unis en 1790 (2). L'emprunt forcé français du 19 Frimaire de l'an IV ne fut pas une

(1) V. Jèze. — Cours de Sciences des finances et de législation financière, 6^e édit. 1922, op. cit., p. 394.

(2) Jèze. — Cours de Sciences des finances et de législation financière, 6^e édit., 1922, Crédit Public, p. 411.

consolidation, puisque l'on avait le droit de payer en grains ou en numéraire, aussi bien qu'en assignats, et que ceux-ci subsistaient après l'emprunt. La loi du 16 Pluviôse de l'an V (3) fut une loi de démonétisation plutôt que de consolidation. Elle n'émettait pas d'emprunt, elle se contentait d'abolir les mandats territoriaux et de les recevoir, à 100 contre 1, dans les caisses publiques.

La consolidation est-elle un emprunt forcé ?

Nous ne le croyons pas. En effet, il n'y a pas à proprement parler prestation obligatoire d'argent. Le souscripteur a grand intérêt à souscrire ; mais il n'y est pas obligé. Beaucoup d'Américains, en 1790, au lieu de changer leurs billets à 100 dollars contre 1, en titres d'emprunt, préférèrent détruire ce papier-monnaie. Il ne fut remis à l'Etat que 6 millions de dollars alors qu'il en restait 78 en circulation au moment où la loi de consolidation parut.

Il nous semble que cette opération est un règlement de faillite. Dans le cours forcé, il y a simple retard de remboursement ; ici, l'Etat avoue son impuissance ou l'impuissance de la banque chargée de l'émission à faire face à ses engagements. Il ne peut plus payer que le 1/100 de ce qu'il doit.

(3) Jèze. — Cours de science des finances et de législation financière, op. cit., p. 430.

CHAPITRE III

L'EMPRUNT FORCÉ EST-IL LÉGITIME

La légitimité de l'emprunt forcé nous paraît indiscutable dans tous les cas. L'emprunt forcé est toujours émis ou confirmé par une loi, œuvre des représentants de la Nation. Il est donc légal ; mais il est aussi légitime, car le rôle de ces représentants est précisément de voir si l'emploi d'un tel procédé est légitime. L'emprunt forcé nous paraît donc aussi légitime qu'un impôt sur le capital, qu'un accroissement des impôts, qu'une prohibition douanière.

C'est le rôle du Gouvernement de recourir, quand il croit agir pour le bien public, à de telles mesures. En principe, il n'y aura emprunt forcé que dans les cas de grandes crises militaires, politiques ou économiques.

Il n'est pas moins légitime, pour sauvegarder l'indépendance du pays, d'obliger l'habitant à souscrire, qu'à lui prendre une partie de son capital ou de ses revenus sans compensation, qu'à l'empêcher d'importer ou d'exporter, et surtout qu'à l'obliger d'aller défendre la Patrie en danger.

Devant cette dernière mesure d'une nécessité évidente, toutes les mesures financières paraissent peu de chose ; elles n'en ont pas moins une importance capitale.

Au point de vue moral, il serait déplorable que seuls, les bons citoyens, ceux qui voudraient s'engager, aient la charge de combattre pour leur pays. De même, il serait déplorable que seuls les capitalistes patriotes aient à supporter la charge financière de la guerre et de la crise qui l'accompagne.

L'emprunt forcé semble donc aussi légitime que la conscription.

Si l'emprunt forcé porte intérêts, le sacrifice demandé au contribuable sera égal à la différence entre le taux du marché et celui accordé par l'Etat. Peut-on parler de ce sacrifice ; peut-on même en parler lorsque l'Etat emprunte sans intérêt ? Les soucis égoïstes n'ont pas à exister quand les citoyens valides exposent tous les jours leur vie pour repousser l'envahisseur.

Mais en dehors de ces périodes de troubles extérieurs, peut-on émettre un emprunt forcé ?

A cette question, nous répondrons par l'affirmative ; la crise n'a pas besoin d'atteindre des proportions aussi gigantesques pour que les gouvernements songent à cette grave mesure.

D'ailleurs, nous le verrons, les pays où l'emprunt forcé a le mieux réussi sont les pays où on aurait pu facilement se passer de lui. La Hollande en est l'exemple. Pourtant, dans ces pays, l'emprunt forcé est légitime. Les représentants du peuple en sont juges lorsqu'ils votent la loi ; le peuple lui-même en est juge lorsqu'il accepte son application sans protester. Car, nous le verrons, la réussite d'un pareil procédé n'est due qu'à la bonne volonté des contribuables.

CHAPITRE IV

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DE L'EMPRUNT FORCÉ

Nous verrons surtout les avantages et les inconvénients de l'emprunt forcé, au cours de notre étude. Notre travail a pour but d'être surtout pratique. Nous montrerons dans les différents pays les discussions auxquelles ont donné lieu les projets d'emprunt forcé que nous étudierons : nous verrons les critiques spéciales qu'à fait naître dans chaque pays, chaque projet. Toute loi d'emprunt forcé a, bien entendu, son originalité. Ce que nous voudrions étudier maintenant, ce sont les avantages et les inconvénients généraux que nous trouverons dans presque tous les cas d'emprunt forcé.

I. LES INCONVÉNIENTS. — Les économistes dits libéraux attaquent l'emprunt forcé, comme ils attaquent toutes les mesures de prélèvement (1), toute emprise de l'Etat.

1° Comparant l'emprunt forcé à l'emprunt volontaire, ils disent, ce qui est d'ailleurs exact, que le dernier de ces procédés est plus simple, plus efficace, plus avantageux pour le Gouvernement, et surtout pour les particuliers.

2° L'emprunt forcé est un obstacle à la production nationale, puisqu'il prend au commerce et à l'industrie des capitaux indispensables à leur activité.

3° L'emprunt forcé aboutit à des injustices considérables. L'Etat manque de bases pour la répartition équitable des charges ; il ne peut taxer que sur des présomptions. En général, il demandera à l'assujéti une déclaration de sa fortune. Cette

(1) V. Paul Leroy-Beaulieu. — *Traité de la Science des finances*, t. II, chapitre V, p. 195 et suiv.

déclaration sera plus ou moins contrôlée et plus ou moins juste, l'assujetti pouvant être de mauvaise foi ou pouvant se tromper involontairement dans son évaluation. Tantôt, l'Etat taxera par portion de pays, les assemblées provinciales faisant la répartition entre les unités administratives de moindre importance ; les assemblées locales faisant la répartition individuelle. Ce fut le cas des emprunts forcés français de la période révolutionnaire. Tantôt l'Etat va taxer chaque contribuable pour un multiple des contributions directes qu'il paie (emprunt forcé néo-zélandais de 1917 et du Commonwealth australien 1918). Tantôt, il va s'adresser, dans chaque province, aux contribuables les plus imposés (emprunt forcé français de l'an IV, emprunt italien de 1866, etc...). C'est ce que M. Paul LEROY-BEAULIEU nomme : « Une injustice criante. »

Un emprunt forcé, comme un impôt, se basant sur des présomptions, est toujours injuste ; il aboutit forcément à des inégalités. Le cadastre des fortunes n'existe malheureusement pas. Il faudrait avoir le casier fiscal de chacun comme l'on a son casier judiciaire.

4° Ces inégalités, ces injustices seront renforcées par le fait de l'immobilisation de certains capitaux. Lorsque le contribuable assujetti possédera des capitaux mobiliers ou de la monnaie en quantité suffisante, il lui sera assez facile de souscrire la somme qu'on exige de lui. Lorsque, au contraire, le contribuable a une grande quantité de ses capitaux immobilisés dans des biens fonciers, dans des fonds de commerce, dans des exploitations de toutes sortes, il va être obligé d'emprunter pour prêter de l'argent liquide. « C'est là, dit M. Paul LEROY-BEAULIEU, une des causes irrémédiables de l'infériorité de « l'emprunt forcé sur l'emprunt volontaire. » Si l'emprunt forcé est sérieusement appliqué, il faudra parfois se procurer de l'argent à des conditions désastreuses.

5° Nouvel inconvénient, conséquence des précédents : « Les emprunts forcés blessent la conscience publique. » Or, ces

mesures, en général, ne sont édictées que dans le cas de crises très graves, c'est-à-dire quand le Gouvernement doit absolument éviter de mécontenter les individus. « Le procédé est inefficace car il se butte à la mauvaise volonté, a fait remarquer M. Leroy-Beaulieu. Or, nous le savons, dans les cas de guerre ou de grandes crises, lorsqu'il faut vaincre une difficulté ou un ennemi, il faut que les gouvernements sentent derrière eux l'approbation de la Nation, il faut que cette Nation ne soit pas découragée. » Le moral est un facteur essentiel de la victoire. » Les résistances à l'emprunt forcé sont certaines. Le Gouvernement qui emploie des mesures rigoureuses pour les briser joue un jeu bien dangereux, un jeu qui peut lui coûter la victoire ou l'amélioration de sa situation. Bien entendu, l'emprunt volontaire éviterait ce grave inconvénient.

A cette réprobation générale de tous les assujettis à l'emprunt forcé, vient s'ajouter la réprobation particulière des capitalistes importants. Souvent, lorsque le Gouvernement s'est posé la question : « Emprunt forcé et prélèvement sur le capital ? », les capitalistes ont fait échouer le prélèvement puis ont attaqué l'emprunt forcé lorsqu'il a été émis pour remplacer ce procédé. L'un des griefs des classes possédantes était que le taux d'intérêt se trouvait être inférieur au taux moyen de l'intérêt sur le marché. C'est ce que nous verrons en étudiant l'emprunt hollandais de 1920.

Puis, les organisations industrielles, commerciales, bancaires reprenaient tous les arguments contre l'emprunt forcé que nous sommes en train d'examiner. La vérité, c'est que les classes possédantes ont naturellement et presque instinctivement voulu conserver ce qu'elles possédaient (2).

6° Les détracteurs de l'emprunt forcé invoquent aussi l'ar-

(2) V. à ce point de vue les campagnes capitalistes contre l'emprunt forcé en Norvège, Hollande, Allemagne, Italie, France.

gument historique : la plupart des emprunts de ce genre, disent-ils, ont échoué lamentablement.

II. AVANTAGES. — En regard de tous ces inconvénients, quels sont les avantages de l'emprunt forcé ? Celui-ci a aussi des défenseurs ; mais si l'on peut déterminer à quelles écoles ou à quelles classes appartiennent. Ses détracteurs, il est moins facile de dire que telle classe de la société ou telle école économique a pris la défense de l'emprunt forcé. Au cours de notre étude pratique, nous verrons des conservateurs, comme des socialistes, préconiser cette mesure énergique. Dans un même pays, à deux époques différentes, nous verrons des partis différents, inscrire l'emprunt forcé dans leur programme. Ce fut le cas de l'Allemagne ; les défenseurs de l'emprunt forcé sont en général des hommes de bonne foi qui veulent relever les finances de leur patrie, sans esprit de parti. Quels sont donc les avantages de l'emprunt forcé ? Il a l'avantage primordial de ne pas prélever brutalement le capital des citoyens. Il laisse à chacun un titre. Alors que le contribuable atteint par l'impôt n'a plus l'espoir de revoir son argent, perçu définitivement par l'Etat, le souscripteur à l'emprunt forcé, au contraire, a non seulement l'espoir d'être remboursé, mais en général aussi, de recevoir des intérêts. — Le titre qu'il possède est négociable. S'il a besoin de disponibilités, il peut en faire argent. Il en résulte que le ralentissement de la production est moins grand que dans le cas de prélèvement sur le capital. La vie financière des hommes est moins touchée.

Croyant au remboursement, souvent avec intérêt, le souscripteur fait moins de difficultés à avancer son argent à l'Etat qu'à le lui donner. La perception de l'emprunt forcé qui présente, nous l'avons vu, des inconvénients administratifs semblables à la perception de l'impôt sur le capital, se butte peut-être à moins de mauvaise volonté de la part des assujettis, et partant, sera plus réalisable. Grâce à lui, on pourra éviter les

troubles sociaux que ne manquerait pas de faire naître la trop grande augmentation des impôts existants.

III. Voyons ce que valent toutes ces critiques défavorables et favorables.

A. — RÉPONSES AUX ARGUMENTS CONTRAIRES A L'EMPRUNT FORCÉ. — 1° Les détracteurs de l'emprunt forcé ont trop souvent montré les inconvénients de celui-ci par rapport aux avantages de l'emprunt volontaire. C'est une erreur ; lorsqu'un pays se pose la question classique « emprunt forcé ou prélèvement ? », c'est qu'il se trouve dans l'impossibilité d'émettre un emprunt volontaire. Le Gouvernement qui n'a plus de crédit n'a pas l'embarras du choix. Il ne peut pas songer à l'emprunt volontaire, car bien peu de capitalistes apporteraient de plein gré, leur souscription à l'Etat. Mais la situation n'a pas besoin d'être désespérée pour justifier un emprunt forcé : des pays comme la Hollande emploient cette méthode, simplement pour obtenir des prêts à des conditions inférieures à celles du marché, c'est-à-dire à celles de l'emprunt volontaire. La comparaison entre l'emprunt forcé et l'emprunt volontaire, pour montrer les inconvénients du premier de ces procédés par rapport au second, est, par conséquent, un non-sens. Si l'on emploie l'emprunt forcé, c'est que l'on croit ne pouvoir agir autrement.

2° L'emprunt forcé, dit-on, est un obstacle à la production nationale. Cela est vrai, mais ne peut-on pas en dire autant de l'impôt ? La nécessité commande. Il faut avoir recours aux souscriptions des capitalistes du pays.

3° L'emprunt forcé se base toujours sur des présomptions. La bonne foi de l'assujéti jouera toujours un trop grand rôle dans la réussite de cette mesure. Cette critique est exacte. Seule, la création d'un cadastre des fortunes et de casiers fiscaux pourrait éviter ce grand inconvénient, cause des injustices de l'emprunt forcé comme du prélèvement sur le capital.

Cette création serait aussi possible que celle du cadastre des biens fonciers. On pourrait se baser sur les cotes d'impôt payées par chacun et vérifier de fort près les déclarations. Ce serait très difficile et très long, mais très nécessaire aussi. L'administration aurait autant de difficultés à créer ce cadastre qu'elle en a à évaluer les biens d'une succession.

4° Quant à l'inconvénient dû à l'immobilisation des fortunes, on peut peut-être aussi l'éviter en donnant des facilités aux souscripteurs dont les capitaux sont en immeubles, en fonds de commerce, en parts d'exploitation. M. Léon BLUM, dans son discours (3) du 15 avril 1920, prenant la défense du prélèvement sur le capital, a montré quelles seraient ces facilités. Pour les propriétaires de biens fonciers, l'aide du Crédit Foncier de la Caisse des Dépôts, des assurances, est possible. Pour les intéressés aux fonds de commerce, on peut organiser des opérations de crédit, afin que les banques fournissent aux assujettis de quoi payer leur souscription, moyennant une garantie sur leurs bénéfices. Sans doute, n'arriverait-on pas à la complète justice, mais on s'approcherait d'elle. D'ailleurs, quel est l'impôt, quelle est, en général, la mesure coercitive qui est vraiment juste ?

5° L'emprunt forcé est-il un élément de trouble social, blesant la conscience publique, au moment où il faudrait le plus la ménager. Là encore, il faut avouer que cet inconvénient existe. L'exemple de l'emprunt de l'an IV est tout à fait typique à cet égard. A cause de cette mesure, certaines provinces en arrivèrent à l'insurrection, et l'échec des deux emprunts de l'an IV et de l'an VII, a facilité la chute du Directoire. Il n'y a pas de pays où une telle mesure s'édicte sans murmures, murmures qui sont particulièrement ardentes de la part des capitalistes qui défendent leurs biens.

(3) V. plus bas, p.

Cet inconvénient s'applique au prélèvement sur le capital et au renforcement des impôts.

6° Enfin, l'argument historique a sa valeur. Nous sommes obligé de remarquer que l'emprunt forcé ne réussit guère que dans les pays où il n'est pas indispensable.

Notons qu'il a échoué, ou qu'il est voie d'échec dans les pays et dans les périodes suivantes : France révolutionnaire, Grèce (1922), Allemagne (1922) ; mais que, par contre, il a réussi en France (1815), Nouvelle-Zélande (1917-1918), Australie (1918), Hollande (1920).

B. — RÉPONSE AUX AVANTAGES QUI ONT ÉTÉ RECONNUS A L'EMPRUNT FORCÉ. — Sans doute, l'emprunt forcé laisse à chacun un espoir de remboursement, avec intérêt souvent, mais sauf dans les pays à finances saines, cet espoir est souvent loin de devenir une réalité. De plus, quand l'emprunt est émis à très faible intérêt et à très longue échéance, même dans les pays ordinairement riches et momentanément atteints par une crise grave, comme l'Allemagne par exemple, le titre va baisser de façon considérable. Dans la plupart des cas, le titre ne peut être négocié qu'avec une perte très forte. Par conséquent, tous les avantages signalés faiblissent, la perte est grande pour le négociant et l'industriel ; le ralentissement de la production n'est pas moins fort que dans le cas de prélèvement ; mais nous avons vu et nous verrons qu'il existe des méthodes pour empêcher ce ralentissement.

L'hostilité du contribuable se fait-elle moins sentir lors de l'émission de l'emprunt forcé que lors du prélèvement sur le capital ? C'est certain dans les pays qui n'ont pas trop souffert de crises. Le titre, dans ces pays, a une réelle valeur. Le souscripteur le saura et avancera volontiers son argent, sûr qu'il est de le revoir. Mais il n'y a pas de différence entre la réprobation de l'opinion dans le cas de prélèvement et dans le cas d'emprunt forcé, dans un pays à finances malsaines, ou qui

vient d'être traversé par une crise très grave. Dans les deux cas, le crédit du pays est inexistant ou très diminué, le contribuable est aussi hostile à l'un des procédés qu'à l'autre ; il a perdu sa confiance.

On a dit aussi que grâce à l'emprunt forcé on peut éviter les troubles sociaux que le prélèvement ne manquerait pas de faire naître ; l'exemple de l'an IV répond à cette assertion.

C. — CONCLUSIONS. — L'emprunt forcé présente, même pour ceux qui l'étudient avec optimisme, une quantité d'inconvénients bien supérieure à celle de ses avantages.

Mais jusqu'ici nous nous sommes surtout occupé du point de vue des particuliers. Examinons le point de vue des finances publiques, du Trésor, et nous verrons que la condamnation théorique de ce procédé va s'affirmer. Que l'emprunt forcé soit fait après une guerre, qu'il soit fait après une crise économique, son but est toujours — nous le signalerons maintes fois au cours de notre étude pratique — de rembourser au moins en partie la dette, de combattre le déficit, de revenir à l'équilibre budgétaire. Ce fut le cas de la France en 1815, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie, de la Hollande, de la Norvège et de l'Allemagne à l'époque moderne.

Il nous semble paradoxal d'employer un pareil procédé pour aboutir à un pareil but. L'emprunt forcé est toujours amortissable ; dans la majorité des cas que nous avons observés, il porte intérêt. Pour combler le déficit dû à la dette, l'Etat s'endette encore plus. Que l'amortissement ait lieu dans dix ou dans quatre-vingts ans, que l'intérêt soit inexistant, qu'il soit de 2 ou 6 % , peu importe : le Gouvernement recule pour mieux sauter. En effet, temporairement, l'Etat aura de quoi rembourser certains de ses prêteurs, la situation s'améliorera, mais d'une manière factice. Si le Gouvernement est loyal, comme c'est son strict devoir, s'il veut respecter ses engagements, sa situation deviendra moins brillante le jour où il devra

songer à amortir l'emprunt forcé. D'autant plus que les prêteurs auront presque toujours avancé à l'Etat une somme en monnaie dépréciée, et que celui-ci devra rendre une somme en monnaie saine. Il faut même espérer, jusqu'à un certain point, que cela se passera ainsi : l'Etat emprunte pour se relever financièrement ; si tout se passe comme il le souhaite, la monnaie nationale aura haussé de valeur lorsque l'échéance arrivera.

L'emprunt forcé se présente donc à nous comme une opération essentiellement néfaste pour le Trésor public ; nous insisterons, au cours de ce travail, sur ce dernier argument ; nous tâcherons de montrer sa force et sa réalité. Nous croyons, à cause de cet inconvénient, que le prélèvement sur le capital est un procédé infiniment supérieur à l'emprunt forcé. Souvent, dans les époques de grands troubles sociaux, comme sous la Révolution Française, par exemple, l'emprunt forcé se présente comme un prélèvement hypocrite sur le capital. Les chances de remboursement sont minimales. Dans ces cas, particulièrement, il nous semble plus loyal d'avouer le fait brutal : l'Etat veut prendre aux classes aisées une partie de leurs biens. Et d'ailleurs, nous pouvons nous demander si ce prélèvement ne présente pas — outre qu'il évite au Trésor public le grand inconvénient que nous signalons — d'autres avantages sur l'emprunt forcé, avantages dont bénéficient les particuliers. Prenons le cas normal : un emprunt forcé est émis dans une période de trouble. Il est amortissable à très longue échéance, 60, 80, 90 ans. Il ne porte pas intérêt, ou bien il ne portera intérêt que dans un certain temps (cas de l'Allemagne) ou bien enfin, il porte un intérêt infime de 1, 2 ou 3 $\%$, le taux de l'intérêt étant assez haut sur le marché, car le loyer de l'argent hausse toujours dans les périodes de crises. Les titres d'emprunt forcé seront fortement dépréciés, d'autant plus que les souscripteurs forcés chercheront tous à se débarrasser des titres. Ceux-ci tomberont à 20, à 15, ou même à moins, si bien que le contribuable, lorsqu'il voudra négocier son titre, se verra lésé de 80 à 90 $\%$.

Spoliation du Trésor, spoliation du contribuable, tels sont donc en général les résultats de l'emprunt forcé. Si le Gouvernement, au contraire, édicte un prélèvement sur le capital, il évite l'une et l'autre. Prenons l'exemple donné par M. Jèze, dans son cours de sciences des finances et de législation financière : mieux vaut, pour un industriel, verser 20 définitivement à titre d'impôt, plutôt que 33 d'emprunt forcé. Admettons que l'emprunt forcé soit à 1 % , remboursable dans 50 ans. L'industriel va donc être obligé d'immobiliser un capital pendant 50 ans. Si sur ce capital il perd 80 % , il lui restera sur ces 33, 6,60. Si, au contraire, il a donné 20 définitivement à l'Etat, il est sûr de sa perte de 100 % sur les 20, mais sa situation sera meilleure ; il lui restera $33 - 20 = 13$, en capital qu'il pourra employer dans son industrie. Le trouble économique sera moindre.

CHAPITRE V

QUAND EMPLOIE-T-ON L'EMPRUNT FORCÉ ?

L'emprunt forcé s'emploie :

1° Pour équilibrer le budget et réduire le fardeau des intérêts de la Dette devenu intolérable ;

2° Pour que l'Etat puisse obtenir des prêts à un intérêt moindre que celui du marché ;

3° En guise de menace, afin de faire souscrire aux emprunts volontaires.

M. le Professeur JÈZE a distingué trois sortes d'emprunts forcés. Sa classification est basée sur la situation financière des pays dans lesquels ces emprunts sont émis : pays sans crédit public ; — pays à finances saines, traversés par une crise passagère ; — pays généralement prospères, après une grande crise économique, politique ou militaire.

I. PAYS SANS CRÉDIT PUBLIC. — Ces pays sont destinés à faire une faillite plus ou moins voilée. Aucune des mesures prises par eux ne peut réussir ; on n'a plus confiance dans la signature de leur gouvernement. L'impôt, quel qu'il soit, échoue devant la mauvaise volonté du contribuable.

L'emprunt volontaire, il ne faut pas y songer ; l'emprunt forcé, on y songe, mais son échec est certain.

En général, cette situation financière correspond non seulement à une période de troubles extérieurs, mais encore à une période de troubles sociaux. Le Gouvernement n'a aucune force, l'opinion se détache de lui. Sitôt que le gouvernement nouveau

s'affirme, gouvernement auquel on croit, gouvernement qu'on n'a jamais vu à l'œuvre, les mesures financières, même aussi graves que celles que nous étudions, peuvent réussir. C'est ainsi que fut versée la subvention extraordinaire de guerre demandée par Bonaparte quelques jours après le coup d'Etat du 18 brumaire ; c'est ainsi surtout que réussit l'emprunt forcé de 1815 après les Cent-Jours.

Les caractéristiques de tels emprunts sont difficiles à déduire.

Le Gouvernement est dans un état financier si lamentable qu'il accorde n'importe quel taux d'intérêt, du plus faible au plus fort, peu importe.

Les emprunts de la France révolutionnaire ne portaient pas intérêt. Celui qu'avait envisagé la Pologne, en 1920, portait intérêt à 3 % ; celui de Grèce, en 1922, porte intérêt à 6,5 %.

Quant aux procédés d'amortissement, nous verrons aussi leur extrême divergence. D'ailleurs, souvent les gouvernements n'ont pas foi eux-mêmes dans la mesure qu'ils édictent ; ils reculent simplement l'aveu de la faillite.

II. PAYS A FINANCES SAINES TRAVERSÉS PAR UNE CRISE PASSAGÈRE. — Ces pays émettent parfois un emprunt forcé dans le but de faire baisser le taux d'intérêt du marché.

L'émission d'un tel emprunt a d'autres causes : ce sont les lourdes charges du budget, la dette publique qu'il faut alléger. Souvent, dans ces cas, l'emprunt forcé n'est pas un procédé indispensable. Il y a simple crise passagère. Nous classons dans cette catégorie des Etats qui ont participé à la guerre, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et pour lesquels la guerre, tout en ayant des conséquences désastreuses, n'a pas eu les terribles répercussions qu'elle a eues dans les pays qui ont été envahis.

Souvent, dans ce cas, la menace suffira. On émettra un emprunt volontaire en menaçant de prendre des mesures coerci-

tives si les souscripteurs n'acceptent pas les conditions du Gouvernement et ne souscrivent pas en nombre suffisant. Ce fut le cas des deux pays déjà cités : Nouvelle Zélande et Australie. Parfois, le projet d'emprunt forcé est une menace suffisante pour amener les grandes organisations capitalistes à aider l'Etat : ce fut le cas de la Norvège.

En tous cas, les titres d'emprunt forcé de ces pays ne sont pas sans valeur ; ce n'est pas un simple espoir que le souscripteur possède.

L'intérêt sera un peu inférieur à celui du marché, mais très proche, en général, de celui-ci. L'amortissement sera à courte échéance.

C'est ainsi que nous trouvons des intérêts de 6 % (Italie en 1866), de 4,5 % (Nouvelle-Zélande, Australie), 5 % (Pays-Bas), 6 % (projet norvégien). L'amortissement de l'emprunt forcé italien de 1866 commença en 1870, pour finir en 1880 ; celui des Pays-Bas a commencé dès le 1^{er} octobre 1920, le projet norvégien prévoyait le 1^{er} octobre 1923... comme première date de l'amortissement qui devait se terminer neuf ans après.

Les emprunts forcés de cette catégorie ne sont pas toujours indispensables. Ils sont souvent dus à un moment de doute du gouvernement sur la capacité fiscale du pays.

Pour que ces emprunts réussissent, il faut que l'opinion publique aide l'autorité. Aucune mesure financière n'est possible sans la bonne volonté de ceux qui seront atteints par elle. L'opinion publique peut même par patriotisme précéder la volonté gouvernementale : la presse, le clergé, les organisations bancaires et industrielles peuvent faire pression sur les nationaux afin qu'ils prêtent à l'Etat et qu'ils y trouvent avantage. En 1917, fut lancé en Angleterre un emprunt national de guerre 5 % ; les banques réduisirent à 3 % le taux d'intérêt des dépôts afin que l'argent afflue vers les caisses de l'Etat.

En résumé, l'emprunt forcé émis dans un pays prospère

après une crise passagère réussira toujours si l'opinion publique lui est favorable.

III. PAYS PROSPÈRES EN GÉNÉRAL, MAIS TRAVERSÉS PAR UNE CRISE ÉCONOMIQUE, POLITIQUE, MILITAIRE. — EMPRUNTS FORCÉS ÉMIS DANS LE BUT DE LIQUIDER LES CHARGES DE GUERRE. — Après une crise aussi grave, l'idée qui domine les gouvernements est de réduire la charge écrasante de la dette publique, charge qui dépasse les nombres connus jusqu'alors. En cela, d'ailleurs, les gouvernements se tromperont ; on n'emprunte pas pour alléger sa dette.

Ici, les circonstances économiques sont contraires à l'émission d'un tel emprunt. Il faudra une forte pression de l'opinion publique sous toutes ses formes pour que la mesure en question réussisse. Si l'opinion ne seconde pas le gouvernement, l'échec est certain. Dans ces pays, toute autre mesure impopulaire échouerait d'ailleurs. Les impôts sont déjà très lourds, on peut craindre le « point de saturation fiscale. » C'est alors qu'on se pose la question classique : « prélèvement sur le capital ou emprunt forcé ? » On n'ose pas encore songer à la faillite.

Cet emprunt forcé, on l'impose aux classes possédantes, on attend de lui des résultats économiques, financiers, politiques et sociaux, on a foi en lui.

Grâce à lui, on va pouvoir convertir l'ancienne dette, rembourser la dette flottante ; on va pouvoir retrouver l'équilibre budgétaire. Les taux d'intérêt proposés sont faibles ou nuls. — Tout au moins pendant un certain temps :

L'emprunt forcé allemand de 1922, par exemple, ne doit pas porter intérêt jusqu'en 1925. De 1925 à 1930, il portera 4 % d'intérêt et 5 % ensuite.

En Italie, on a proposé des taux variant entre 0,5 et 2,5 %.

En France, M. RENARD demandait 1 % pendant les dix premières années, 2 % pendant les dix années suivantes, puis

3 % , MM. LUGOL et DUMESNIL ne prévoyaient pas d'intérêt jusqu'en 1923, 2,5 % à partir de cette époque.

Quant à l'amortissement, il sera toujours à longue échéance :

En Allemagne, l'amortissement doit commencer en 1925 ; on ne sait quand il doit finir ;

En Italie, on a proposé de 60 à 100 ans ;

En France, les échéances proposées furent plus courtes, 20 ans, ou même 10.

En général, les deux caractéristiques de ces emprunts sont :

1° Le faible taux d'intérêt ;

2° Le remboursement à longue échéance.

Un titre présentant ces deux caractères a bien des chances de baisser promptement. Le souscripteur est lésé ; le sacrifice que l'on exige de lui est peut-être plus grand que si le Gouvernement avait simplement prélevé sur le capital. C'est dans ce cas, particulièrement intéressant après la grande guerre, que s'applique le mieux l'argument fondamental que nous avons donné contre l'emprunt forcé : à savoir que tout en exigeant un grand sacrifice de la part du contribuable, il endette le pays sous prétexte d'alléger ses charges.

IV. CONCLUSIONS A TIRER DE CETTE CLASSIFICATION. — Cette classification distingue les causes et les buts de l'emprunt forcé en distinguant la situation économique, sociale et politique du pays dans lequel il est émis. Mais il ne faut pas comparer les trois catégories à trois compartiments à cloisons étanches. En science financière comme en science sociale, rien n'est absolu. Il est particulièrement difficile de distinguer le premier et le troisième cas d'emprunt forcé. L'opinion même du classificateur joue un grand rôle. Nous rangeons dans le troisième cas, par exemple, l'emprunt forcé allemand ou *Zwangsanleihe* ; mais il est évident, qu'à l'heure actuelle, on peut hésiter. L'Allemagne, sans doute, est en général un pays de grande prospérité économique et de grande santé financière ; mais sa défaite,

sa dette immense, la baisse du mark, les troubles sociaux qui mettent une République encore peu stable en péril, ne méritent-ils pas qu'on classe la Zwangsanleihe parmi les emprunts forcés émis en pays sans crédit public ? La faillite du Reich est certaine ; la crise immense fait hésiter à classer ce pays pour classer son emprunt. Il arrive ici ce qui arrive aussi pour l'emprunt forcé de 1815. Nous classons ce dernier parmi les emprunts émis en pays sans crédit public. En 1815, la sage administration de la Restauration allait rendre à la France le crédit qu'elle avait perdu.

Ce crédit pourtant n'existait plus à la fin des Cent-Jours. C'est pourquoi nous laissons la réquisition de 1815 dans la première catégorie.

De même, nous laisserons la Zwangsanleihe dans la troisième, eu égard à l'immense force productrice de l'Empire allemand.

De cette simple étude théorique, nous pouvons tirer des conclusions que l'étude pratique ne fera que renforcer.

1° L'emprunt forcé dépend, dans tous les cas, de l'état de l'opinion publique à son égard. Sans la faveur du pays, il ne peut réussir, même si les circonstances économiques sont favorables à son émission, comme dans la deuxième catégorie, par exemple.

2° Autres conclusions coïncidant avec la première : l'emprunt forcé réussit d'autant mieux que le gouvernement qui l'émet est plus fort. C'est un fait évident que nous avons déjà signalé, et que nous aurons encore à signaler, qu'un gouvernement nouveau, dans toute sa force, dont on ne connaît pas encore la valeur, a plus de facilité que tout autre à faire aboutir toutes mesures politiques, économiques, sociales et financières, et que, par conséquent, il peut facilement émettre un emprunt forcé ; ce fut le cas de la Restauration, en 1815. Cette observation s'applique aux gouvernements dont l'existence est

déjà ancienne, et qui ont fait leurs preuves, tels que les gouvernements de Hollande, de Nouvelle-Zélande et d'Australie

3° Enfin, dernière conclusion, que nous aurons souvent à signaler au cours de notre étude pratique : moins un emprunt forcé est nécessaire, plus il a de chances d'aboutir. Les circonstances économiques s'y prêtent quand cette mesure extrême est employée en dehors du cas de grand danger. C'est ce qui arriva dans les trois pays déjà cités.

La classification de M. JÈZE a le mérite de respecter tous ces points de vue.

En résumé, deux conditions sont nécessaires et suffisantes à la réussite de l'emprunt forcé :

1° Il faut que les circonstances sociales et économiques s'y prêtent ;

2° Il faut que l'opinion publique soit favorable.

Deuxième Partie

EXPOSÉ PRATIQUE DE L'EMPRUNT FORCÉ

Dans notre étude, nous nous sommes proposé de montrer surtout l'emprunt forcé sous son jour pratique. Cette seconde partie sera de beaucoup celle sur laquelle nous insisterons le plus, parce que nous estimons que l'opinion que nous avons émise sur l'emprunt forcé — opinion nettement opposée à ce procédé financier — ne peut être soutenue que par l'observation des différentes émissions d'emprunts forcés qui ont eu lieu dans le monde.

Nous verrons ainsi la démonstration des principes que nous avons énoncés ; nous verrons que, presque toujours, l'emprunt forcé aurait été, avantageusement pour l'Etat, remplacé par un prélèvement sur le capital. C'est là l'un des buts de notre travail.

Nous respecterons la classification donnée par M. le professeur JÈZE, et notre étude pratique se subdivisera en trois parties, chacune correspondant à l'une des trois catégories que nous avons distinguées.

Nous n'avons pas la prétention d'étudier une grande partie des emprunts forcés émis dans le monde ; nous avons pris les exemples modernes typiques et ceux, puisés dans l'histoire, qui nous intéressent le plus en tant que Français.

TITRE I

EMPRUNTS FORCÉS

dans les pays ayant perdu leur crédit public

Ces pays sont presque toujours sujets à des troubles sociaux. Toute mesure financière est alors impossible. L'emprunt forcé aboutit à un échec certain. On n'a plus foi dans la signature du Gouvernement.

Nous classons sous cette rubrique les emprunts forcés de la France de l'ancien régime, de l'Angleterre avant 1648, de la France révolutionnaire (1793, An IV et An VII), la réquisition de guerre de 1815, la menace d'emprunt forcé polonais de 1920, l'emprunt forcé grec de 1922.

CHAPITRE I

L'EMPRUNT FORCÉ EN FRANCE SOUS L'ANCIEN RÉGIME

L'ancien régime présentait toutes les facilités pour l'émission d'emprunts forcés ; l'arbitraire et la coercition régnaient, et le désir du roi était vivement transformé en ordre, grâce aux rudes procédés des agents royaux.

L'idée d'emprunt remonte à des dates bien lointaines dans notre histoire. Dès 1287, un mandement de Philippe le Bel enjoignit au Trésorier de Normandie de payer les emprunts

déjà contractés (1). MM. Ad. VUITRY et VUHRER, dans leurs ouvrages respectifs, nous apprennent que Philippe le Bel, toujours à court d'argent à cause de ses querelles contre les Anglais, les Flamands, la Papauté empruntait constamment, non pas seulement à ses sujets, « à qui il ne laissait pas d'ailleurs le droit de refuser de lui prêter », (2) mais aux étrangers, et spécialement aux Italiens.

Au bailliage de Troyes, des hommes de « bonne volonté » dressèrent la liste des gens auxquels le roi pourrait emprunter. C'est le premier cadastre des fortunes. On voit que les idées que l'on croit les plus neuves sont souvent bien anciennes. Ces hommes fixaient la somme que chacun pouvait et « devait » prêter au roi (3).

En 1293, un emprunt, immense pour l'époque, de 630-000 livres, fut « imposé » aux riches bourgeois des « bonnes villes » qui n'avaient jamais été aussi bonnes que pour la circonstance. (4)

Puis nous voyons Philippe le Bel envoyer ses commissaires pour négocier les emprunts ; il envoya des lettres à ceux auxquels il s'adressait ; il sut employer à leur égard tantôt la prière, tantôt la menace, et parfois, avec une dextérité parfaite, il usa des deux procédés dans la même demande.

Dans une lettre du 1^{er} septembre 1302, (5) il emprunta 300 livres à Messire Jean Croissant. Il commença par dire en de douces paroles la détresse financière du royaume, son dévouement à la chose publique ; puis, changeant subitement de ton,

(1) Vuhrer. — Histoire de la dette publique en France, t. 1, p. 2.

(2) Vuhrer. — Histoire de la dette publique en France, t. I, p. 2.

(3) Rouleau original, supplément du Trésor des Chartes, J. 70.

(4) Vuitry. — Le régime financier de la France avant la Révolution de 1789, t. 2, p. 179, et Vuhrer, t. 1, p. 3.

(5) Not. et extr. des manuscrits publiés par l'Acad. des Inscr. et Belles-Lettres, t. XX, p. 58.

il déclara savoir que Jean Croissant possède les 300 livres que Sa Majesté demande, et qu'il ne tiendra pas pour « féal et ami » celui qui lui « faudra en un si grand besoin ». On voit combien cet emprunt était libre ; il était assez dangereux de ne pas être considéré comme « féal et ami » par le roi ; on ne pouvait hésiter : il *fallait* prêter.

Louis X qui avait déclaré que la subvention levée par son père pour la guerre de Flandre, était « subreptice et illicite », (mai 1315), taxa maintes fois d'office ses sujets quand il reprit lui-même la guerre (6).

Sous les premiers Valois, les emprunts forcés furent nombreux, vexatoires et onéreux. Toujours les populations craignaient les procédés royaux, et cherchaient à s'y soustraire par l'obtention de privilèges.

Les assemblées locales et les Etats Généraux du milieu du xiv^e siècle protestèrent constamment contre ces moyens de crédit. Il est vrai que ce fut en vain.

L'article 1^{er} des Privilèges de Grenade (7) dit : « le roi ne pourra obliger les habitants à lui faire des prêts, si ce n'est volontairement » (Décembre 1350).

L'article 1^{er} des Privilèges d'Aigues-Mortes (8) s'exprimait aussi clairement : « les habitants seront exempts d'emprunts forcés » (Février 1351).

Puis les lettres en faveur de Villefranche (9) : « le roi ne pourra obliger les habitants à lui faire des prêts si ce n'est en temps de guerre » (Février 1357).

La constance avec laquelle sont répétées ces dispositions prouve la peur qu'avait le peuple des emprunts forcés royaux, et les vexations auxquelles ces emprunts donnaient lieu.

(6) Vuitry. t. 2, p. 180.

(7) Privilèges, t. 4, p. 17, cité par Vuitry, t. 3, p. 214.

(8) T. IV, p. 45, cité par Vuitry, t. 3, p. 214.

(9) T. III, p. 204, cité par Vuitry, t. 3, p. 214.

Naturellement, il était rare de voir les vœux populaires observés par le Roi. Le nombre des ordonnances et règlements successifs supprimant ces exactions, prouve que la royauté ne tenait guère sa parole. Elle était de temps en temps obligée de s'engager à nouveau envers le peuple. L'engagement n'était pas dangereux ; rien n'était plus simple que de ne pas l'exécuter.

L'ordonnance du 15 février 1346, concernant les impositions, (10) disait dans son article 2 : « le roi, la reine et leur « fils, le duc de Normandie, ne feront plus d'emprunts, si ce « n'est de ceux qui voudront leur prêter ».

Cinq ans après, le 5 avril 1351, le règlement en faveur de la Normandie « à cause d'une imposition accordée au roi » (11), art. 28, déclarait faire cesser « tous emprunts et exactions » : l'ordonnance après les Etats de Compiègne, (12) s'exprimait dans des termes semblables. (13) Remarquons la coordination des deux termes : emprunts et exactions ; ils étaient synonymes. Il en fut ainsi de l'ordonnance faite en conséquence des Etats Généraux de la langue d'Oïl, (14) le 28 décembre 1355 : « le roi, la reine, ni « aucuns officiers » ne pourront contraindre « personne à prêter des sommes d'argent ». Deux ans après, les mêmes termes étaient employés par l'ordonnance faite en conséquence des Etats de 1357. (15)

Charles V, qui mérita le beau nom de Sage, établit un régime fiscal plus régulier ; malgré cela, il ne put se passer d'emprunts forcés, le procédé était trop facile et trop avantageux.

(10) Ord. t. 2, p. 238, cité par Vuitry, t. III.

(11) Ord. t. II, p. 400.

(12) Ord. t. III, p. 230.

(13) Art. 28 : « Toutes manières de prises et d'emprunt cesseront ».

(14) T. III, p. 29, art. 15.

(15) T. III, p. 230 : « Moyennant l'aide accordée, personne ne pourra « plus être contraint de prêter de l'argent au roi. »

Dès l'année de son avènement, il manda au bailli de Caen « de faire et tenir siège devant Moulineaux, et d'assembler de toutes parts le plus de gens d'armes qu'il pourrait » (16). (Septembre 1364.) Pour payer ces troupes, les conseillers commis du diocèse de Rouen eurent ordre d'emprunter « là où ils verront que bon sera et à ce obliger les aides ».

Continuant cette politique, le 27 juillet 1365, il chargea Jean de la Roche et Estienne du Moustier de lever des emprunts forcés en Basse-Normandie ; il leur ordonna de faire *requérir* les bonnes gens en « état de prêter, de lui faire tels prêts qu'ils sont capables de faire » (17).

Des opérations semblables eurent lieu en 1370, à Rouen et à Paris. Il fallait « mettre sus certaine provision pour la défense du royaume » (18). Trois jours après, le 5 octobre, voyant que la provision n'était pas levée assez vite, le roi chargea ses conseillers d'aller à Rouen et dans d'autres villes fermées. Là, ils assembleront le Clergé, la Noblesse, des habitants « comme bon leur semblera », ils exposeront les intentions du roi, et ordre leur est donné de « requérir que chacun, suivant ses facultés, veuille promptement remettre somme d'argent, ou faire payer de gens d'armes pour six semaines, par manière de prêt ». Et comme presque toujours, on affecta les aides du diocèse de Rouen, au remboursement de l'emprunt. Ne croyons pas d'ailleurs qu'il y avait là des prélèvements hypocrites ; c'était bien d'un prêt qu'il s'agissait, et d'un prêt étrangement obligatoire. Plusieurs documents en font foi. D'abord, il existe encore un état nominatif des bourgeois de Rouen avec la somme qu'ils avaient été obligés d'avancer. Cet état date du 1^{er} décembre 1370, et montre que les sommes exigées étaient

(16) Mandement n° 84.

(17) Mandement n° 237.

(18) Mandement du 2 octobre qui nomme Du Guesclin connétable. Vuitry, p. 215.

peu élevées. Il prouve, du fait même de son existence, qu'il y avait volonté de remboursement. Mais où l'on voit combien les moyens de coercition étaient rudes pour obtenir les sommes voulues, c'est dans un mandement du 9 décembre de la même année (19), où le roi s'exprimait en des termes fort caractéristiques : « Plusieurs habitants de Rouen, ayant encore à payer « les sommes sur eux imposées à cause du prêt *consenti* pour « renforcer l'armée du Connétable,.. bien qu'ils aient été plusieurs fois *requis*... considérant qu'il y a grand et urgent « besoin d'avoir finance, et que les dits emprunts doivent être « remboursés sur le produit des aides ayant cours à Rouen ». Le roi charge le sergent d'armes, J. d'Artois, de se transporter à Rouen, et de « contraindre vigoureusement les habitants à « payer les sommes qu'ils s'étaient engagés à prêter. »

Mais Rouen n'était pas la seule ville victime de pareils procédés. Le mandement du 5 octobre 1370, à Jean de Pontoise, chanoine de Rouen, et à Vincent du Val Richer, maître des requêtes de l'Hôtel du Roy — qui édicte l'emprunt dont nous venons de parler — dit que cet emprunt « sera levé et perçu « comme il a été ordonné à Paris ». Par conséquent, il y eut sous Charles V un emprunt forcé à Paris. On en retrouve les traces dans divers documents, et l'on trouve les sommes que devait payer chacun. (20) Comme les membres du Parlement mettaient une mauvaise volonté évidente à s'exécuter, le roi, le 18 décembre 1370, leur fit commandement de payer leur quote-part dans les trois jours. (21)

Pourtant, l'administration de Charles V était habile et sage ; mais il était obligé de recourir à l'emprunt forcé, faute de ne pouvoir trouver de crédit. En effet, jamais prêteur volontaire

(19) Mandement n° 737. — V. Vuitry, notes, p. 216.

(20) Mandements n° 728 et s.

(21) Arch. nat. sect. jud. X 1469, f. 0445. — S. Luce, Revue histor. 1881, p. 93.

n'aurait avancé son argent, non pas à cause de Charles V, mais à cause des dilapidations et du manque de crédit de ses prédécesseurs Valois ; Philippe VI et Jean II.

Si donc le roi avait besoin d'argent, et ne voulait pas recourir à l'emprunt forcé, il se voyait obligé de donner des garanties ou de trouver des cautions. C'est ainsi que des marchands d'Avignon, en juillet 1371, furent requis de prêter 100-000 francs d'or au roi (22) ; le remboursement en fut garanti par les princes du sang, les hauts dignitaires civils et ecclésiastiques, le prévôt des marchands de Paris, le Trésorier du Dauphin, etc..., en tout, vingt-deux personnes.

Ne trouvant plus facilement la monnaie sonnante et rébuchante, Charles V, à la fin de son règne, sans se départir du système coercitif, réquisitionna les vaisselles et lingots de certains marchands pour les monnayer, une partie allant aux marchands en question, l'autre restant au roi pour « frais de fabrication, et pour son seigneurage ». Il donnera aux marchands, dit son ordonnance (23), 116 sous tournois pour chaque marc monnayé.

Les successeurs de Charles V employèrent les mêmes procédés qui leur étaient devenus indispensables. Il faut arriver aux Valois-Angoulême pour trouver des faits saillants dans l'histoire de l'emprunt forcé.

C'est d'abord François I^{er} qui, n'ayant pas de crédit, s'adjoignit maintes fois celui de l'Hôtel de Ville de Paris qui dut sacrifier plusieurs fois son capital pour des buts d'ordre militaire. Ces contributions qu'on lui demandait pour « l'entretienement » d'hommes d'armes, étaient, d'après Monsieur Vuhrer (24), de véritables emprunts forcés. La répartition était faite par les

(22) Vuhrer, t. 1, p. 7, Vuitry, t. III, p. 217.

(23) Ord. t. 6, p. 341, 19 août 1378. Vuitry, t. III, p. 218.

(24) T. 1, p. 20.

échevins, et la garantie était donnée sur les droits d'entrée autorisés par le roi.

Puis c'est Henri II qui rançonna dix-huit fois pendant son règne, la capitale. En tout, Paris eut à donner quatre millions et demi que les échevins étaient chargés d'obtenir « de gré ou de force ». Le roi se faisait humble parfois (25).

Comme Charles V, Henri II fut obligé de faire la réquisition des vaisselles d'or et d'argent qui devaient être portées à l'Hôtel des Monnaies, et échangées contre des titres de rente au denier 12 (26) (9,99 ‰). Beaucoup de ces titres d'ailleurs furent un bon placement. Le denier monta, dit-on, jusqu'au denier 7, c'est-à-dire $14 \frac{1}{3}$ ‰ ; malgré cela, les particuliers se déroberent, tant à Paris qu'à Lyon. Les grandes villes, parfois, résistèrent aux procédés royaux. Le roi dut convoquer les notables pour se faire accorder un subside de trois millions d'écus d'or : ce fut la « taxe des aysés ».

D'ailleurs, beaucoup de ces emprunts obligatoires ne furent pas, à proprement parler, des emprunts forcés au sens moderne du mot ; dans l'emprunt forcé actuel, l'Etat s'adresse directement aux particuliers. Or, le plus souvent, sous François I^{er}, sous Henri II, comme sous Charles IX, le roi s'adressait à ses sujets par l'intermédiaire d'une municipalité. La loi moderne dit parfois : « devront souscrire à l'emprunt obligatoire, tous ceux dont la fortune dépasse tel chiffre ». L'ordonnance royale disait : « Telle ville devra fournir tant ». La loi moderne fixe un minimum à recouvrer, l'ordonnance fixait un maximum. On peut presque dire que les emprunts de la période que nous étudions sont des emprunts de répartition, alors que les emprunts modernes sont souvent des emprunts de quotité. Il

(25) 1550 : Assemblée des Cours souveraines.

(26) Histoire de la ville de Paris, par Félibien, cité par Vuhrrer, t. 1, p. 23. Cette opération fut édictée le 19 février 1553. Par cet édit, le roi « enjoint » à ses sujets d'apporter leurs vaisselles à l'Hôtel des Monnaies.

n'y a pas moins emprunts forcés, et c'est pourquoi nous devons étudier ces mesures.

Les échevins de Paris protestèrent contre les demandes continuelles de Charles IX. Le peuple souffrait, la misère était grande. En réponse à l'une de leurs justes remontrances, le roi leur enjoignit, par lettres patentes du 15 octobre 1567, (27) d'avoir à lui fournir 50.000 livres de rentes ; d'ailleurs, dans sa haute sollicitude, le roi acceptait pour prêt les « vesselles, « chaines d'or et brasselets qu'on y apportera ». (28)

Un an après, en 1568, un emprunt volontaire tout à fait moderne fut émis avec menace de coercition. Le roi demandait un prêt de 30.000 livres de rentes, « pour lequel s'il ne se trouve « gens pour acquérir de gré à gré, *on contraindra ceux qui auront le moyen.* » (29)

N'y avait-il pas emprunt forcé, quand, en 1574, le roi menaçait : « de retrancher le quart de toutes les rentes au-dessus de « 1.200 livres », et obtint, grâce à cette menace, un prêt de 300.000 livres consenti, au nom de la ville, par le prévôt des marchands (30) ?

Enfin, n'était-ce pas faire un emprunt forcé que de lever « sur les riches et aisés du royaume », une contribution de 1.200.000 livres, en échange de laquelle 100.000 livres de rentes furent distribuées (31) ?

En décembre 1576, le Tiers-Etat refusa au roi un prêt de 300.000 livres de rente. Henri III passa outre. Il émit en dix-

(27) Vuhler, t. I, p. 30.

(28) Bibliothèque du Louvre. Registre manuscrit. Extrait du Greffe de l'Hôtel de Ville, p. 272.

(29) Bibliothèque du Louvre. Registre manuscrit. Extrait du Greffe de l'Hôtel de Ville, p. 274.

(30) Bibliothèque du Louvre. Registre manuscrit. Extrait du Greffe de l'Hôtel de Ville, p. 368.

(31) Vuhler, t. 1, p. 33.

neuf fois, 1.200.000 livres de rentes ; empruntant aux grandes villes 14 millions. (32)

Y avait-il emprunt forcé dans ce fait de passer outre à l'autorisation du Tiers, pour émettre de la rente ? On pourrait dire qu'il n'y avait pas là des mesures de force contre les particuliers, mais on n'en voyait pas moins l'idée de contrainte. Un tel emprunt ne pouvait être volontaire ; le Tiers, qui était formé par les prêteurs habituels, refusait son concours. On passa outre à sa volonté : il y avait donc contrainte collective, et, partant, emprunt forcé d'un genre spécial ; surtout qu'il est probable que les mesures de coercition n'ont pas manqué pour assurer son recouvrement.

Sous Henri IV, la méthode ne changea pas. La détresse des finances était profonde ; la famine et la guerre civile en étaient les causes ; c'est alors qu'il y eut, non pas emprunt forcé, mais véritable banqueroute. Vers 1596, les rentiers virent payer en blé le quart seulement de leurs revenus (33).

C'est en 1604 que Sully recourut à un moyen qui a été récemment employé par la Hollande : la conversion forcée, sans la faculté, pour le rentier, de se faire rembourser son titre au pair. En d'autres termes, le rentier était obligé d'accepter la réduction du taux d'intérêt.

Sully, à cette époque, décida « que les rentes constituées « avant 1575, pour argent entièrement déboursé, celles créées « à moitié dettes, celles constituées de la même façon, mais « avec de vieilles dettes achetées d'autrui, devaient seules être « payées des quatre quartiers. Toutefois, les premières étaient « réduites au denier 18, les deuxièmes au denier 20, et les « dernières au denier 25 » (34). En d'autres termes 5,55 % , 5 % et 4 %.

(32) Vuhrrer, t. 1, p. 35.

(33) Registres manuscrits, p. 529.

(34) Vuhrrer, t. 1, p. 46. (Note).

Est-ce une faillite ou un emprunt forcé ? La question est douteuse ; si l'opération prend des proportions très grandes, on se trouve évidemment dans une situation assez proche de la faillite ; si la réduction du taux est infime, il y a alors un emprunt qu'on qualifiait en Hollande « d'emprunt à moitié « forcé », ou « emprunt avec le bâton derrière la porte » (35), et nous croyons que la définition néerlandaise répond assez bien au cas que nous envisageons.

Nous ne pouvons admettre l'idée de M. Vuhrer (36) qui ne voit pas une faillite dans cette opération, parce que les victimes de la conversion obligatoire, n'étaient, en général, que des sujets peu intéressants. En effet, beaucoup de rentiers étaient alors des courtisans, des chefs de mercenaires qu'on avait payés en rentes, des financiers. Tous ces gens avaient accaparé la dette publique, et seulement une partie de cette dette avait une source honorable. Grâce à cette conversion, on vit donc les voleurs volés ; mais ce n'est pas une raison pour écarter l'idée de faillite. D'ailleurs, il y eut d'honnêtes rentiers lésés, et ceux-ci se plaignirent, car ils étaient dans la misère (37) L'opération créa une économie de 6 millions de rentes.

En 1615, sous le règne de Louis XIII, eurent lieu des banqueroutes partielles à caractère incontestable. Les rentes étaient gagées sur certains revenus publics, et valaient ce que ces revenus valaient eux-mêmes. A cette époque, il fut déclaré qu'on ne paierait que deux quartiers (6 mois), des rentes basées sur les recettes générales et les aides, et 3 quartiers (9 mois), des rentes basées sur les aides.

Richelieu emprunta plus de 16 millions de livres sur l'Hôtel de Ville de Paris, mais cela ne suffit pas ; les rentes rachetées

(35) *Revue de sciences et législation financière* 1922, p. 206. — E. Wellhoff. — *L'emprunt forcé hollandais*.

(36) Vuhrer, t. 1, page 47.

(37) Archives nationales, Registres manuscrits, 1602 à 1605, p. 593.

par l'Etat, au lieu d'être supprimées, étaient placées à nouveau sur le marché ; les acheteurs, bien entendu, s'écartaient ; c'est alors qu'on imposa à diverses catégories d'officiers de finances, des emprunts forcés (38).

En 1643, Mazarin avait déjà emprunté 12 millions ; le crédit était très bas, les prêts se faisaient aux deniers 4 et 5 (20 et 25 %).

L'an d'après, faute de prêteurs volontaires, Mazarin imposa un emprunt de 2.300.000 livres au denier 12 (8,33 %), à raison de 1.500.000 livres sur les habitants de Paris, et 800.000 livres sur les habitants des autres villes.

Le Parlement, dans un geste malheureux, n'enregistra cet emprunt qu'en dispensant ses membres d'y participer ; voilant son égoïsme par un essai de surenchère, il exempta aussi les manouvriers et artisans (39).

C'est toujours en 1644 qu'eut lieu l'emprunt forcé au denier 12, imposé aux riches et aisés de Touraine, aux exempts et privilégiés de Champagne. D'Eméri, surintendant des finances, fit réaliser ces emprunts par des partisans ; ceux-ci avançaient l'argent au roi, puis le récupéraient avec bénéfice sur les contribuables, allant jusqu'à emprisonner ces derniers lorsqu'ils hésitaient à payer. Le peuple murmura ; d'Eméri dut quitter le pouvoir ; mais son départ ne put empêcher la Fronde, causée en partie par la mauvaise gestion des deniers de la France.

Les emprunts forcés continuèrent nécessairement à être employés. On n'avait pas l'embarras du choix. Les impôts compliqués, coûteux à percevoir, n'atteignant que les non privilégiés, c'est-à-dire les pauvres, ne donnaient pas les sommes

(38) Lemarié d'Aubigny, conseiller maître à la Cour des Comptes ; manuscrit sur les finances de France, p. 339 et 341, cité par Vuhler, t. I., p. 57.

(39) Ordonnance du Louvre.

nécessaires pour subvenir aux dépenses d'un Etat constamment en guerre.

COLBERT tenta en vain de restreindre les dépenses somptuaires de LOUIS XIV.

« COLBERT a pu obtenir de LOUIS XIV, dit M. MARION (40),
« qu'il prit exacte connaissance de l'état de ses affaires,
« jamais, que cette connaissance le rendit prudent et restrei-
« gnit ses habitudes de prodigalités... L'emprunt est le plus
« employé ; l'emprunt libre ou l'emprunt forcé ».

L'emprunt libre eût sans doute été préférable ; mais le peuple n'y croyait plus ; l'Etat n'avait plus de crédit. Des mesures désastreuses empêchaient constamment le paiement intégral des rentes ; Colbert, d'ailleurs, n'aimait guère les rentiers ; il pensait que le roi pouvait ne pas leur payer les quatre quartiers de leurs rentes. (41)

Beaucoup de ces rentiers étaient gens peu honorables ; ils spéculaient sur la misère publique ; nombre de traitants et de particuliers avaient prêté de l'argent à l'Etat à des taux usuraire. Les traitants, non contents du gain malhonnête dû à cet intérêt exorbitant, récupéraient sur le peuple plus qu'ils n'avaient prêté. D'aucuns, qui avaient des rentes sur la taille, avaient été remboursés trois fois par les jouissances que le roi leur accordait à vil prix (42). Particuliers-usuriers et traitants-usuriers, voilà ceux que Colbert voulait combattre ; mais les mesures qu'il prit rejaillirent sur des rentiers innocents dont la misère s'accrut. Quelles furent ces mesures ?

Ce fut en 1662 (43), l'obligation édictée, pour les particuliers ou traitants qui avaient été remboursés de leurs rentes au

(40) Marion, Histoire financière de la France depuis 1715, t. I., p. 41.

(41) Vuhrrer, t. I, p. 97.

(42) Vuhrrer, t. I, p. 97.

(43) Déclaration du 15 septembre 1662.

denier 14 ou au denier 18, de rapporter la différence entre ces taux et le denier 10.

Ce fut en 1664 (44), la nomination de quatre commissaires, parmi lesquels Colbert lui-même, pour racheter les rentes au cours du 1^{er} janvier 1634.

Cette idée fut transformée, l'an d'après, en conversion un peu brutale (45), qui ressemblait fort à une faillite, puisque l'option laissée lésait en tous cas fortement le rentier.

La guerre ayant ses nécessités, Colbert fut forcé de recourir au procédé honni. Il emprunta aux deniers 18, puis 16, puis 14; mesures vaines, les particuliers ne prêtaient plus. Et l'emprunt forcé qu'on avait oublié, fit sa réapparition. Emprunt forcé limité, ne touchant que certains, avec un arrière-goût de pénalité.

« Les intéressés » (c'est-à-dire les associés des fermiers, des traitants, ceux qui avaient un intérêt dans l'exploitation de la ferme générale), les receveurs généraux et les autres comptables furent obligés de prendre 100.000 livres de rentes. Ceci en 1674; il en fut de même en 1676, 1677, 1679. Trois millions de livres allèrent ainsi au Trésor (46).

En 1679, commença pour la France une période plus fructueuse, et l'emprunt forcé disparut quelque temps. On avait, d'ailleurs, d'autres procédés plus immoraux, mais plus avantageux : la tontine, la vente à foison d'offices.

L'emprunt volontaire d'ailleurs, continua constamment.

(44) Arrêt du Conseil du 24 mai 1664.

(45) Vuhrrer, t. I, p. 95. Le roi voulant prouver son affection pour son peuple, et renonçant aux avantages du remboursement, ordonna que les rentes sur les tailles et les recettes générales seront réduites, à commencer du 1^{er} janvier 1665, à 300 livres par an, pour chaque 1.000 livres de constitution primitive; dans un délai de deux mois, on peut opter pour cette réduction, ou pour le remboursement à raison de 4.500 livres de capital pour 1.000 livres de rentes.

(46) Vuhrrer, t. I, p. 101.

même en dehors des tontines; Le Peletier accrut la dette de 70 millions; Pontchartrain, de 1685 à 1697, fit chaque année un emprunt.

Il réussit, en 1697 et 1698, deux conversions : la première, des rentes aux deniers 12 et 14, en rentes au denier 18; la seconde, des rentes au denier 18, en rentes au denier 20 (47). Ce sont conversions normales volontaires avec promesse de remboursement.

On voit les procédés : conversions plus ou moins obligatoires, réductions de paiement; et ces mesures apparaissaient presque au même instant que les rentes qu'elles touchaient. Inutile de dire que le crédit de l'Etat baissait d'autant plus, et que l'argent venait difficilement à ses caisses. Aussi ne manqua-t-on point, bien entendu, de continuer à recouvrer, pendant cette période, à des emprunts forcés proprement dits (48).

Quantité de rentes furent émises en faveur de nombreuses catégories de Français pour participer pécuniairement à la guerre de Succession d'Espagne.

En 1701, le roi « attribua » un million de rentes aux gens ayant acquis la Noblesse depuis dix ans. L'emprunt était intelligent; tous les « Jourdain » de l'époque n'hésitèrent pas à souscrire.

En 1709, les familles étrangères, naturalisées en France, souscrivirent obligatoirement à 20.000 livres de rentes. On voit là les types spéciaux d'emprunts forcés semblables à ceux de 1674, ne s'adressant qu'à certains des contribuables.

Autre mode spécial d'emprunt forcé : le paiement en rentes des créanciers d'un certain Samuel Bernard, qui rendit sans doute service au roi (1709).

(47) Décembre 1697 mars 1698.

(48) Marion, t. 1, p. 42.

C'est un des seuls cas de paiements indirects en rentes, l'Etat ne s'adressant pas à ses créanciers, mais aux créanciers d'un de ses fidèles serviteurs.

Mais l'emprunt forcé reprit l'allure de pénalité qu'il avait eut en 1674, 1676, 1677, 1679.

En 1710, les « intéressés » dans les affaires, depuis 1659, se virent attribuer 1.250.000 livres de rentes.

En 1711, ce ne fut plus seulement les intéressés, mais les « entrepreneurs, fournisseurs, caissiers, commis, etc... » qui durent payer, et, selon la parole de M. Marcel Marion, « pour « faire rendre gorge aux traitants, on les force à devenir quelques-uns de ces rentiers d'Etat, qu'ils ont exploités, et « qu'on exploite à son tour ».

Remarquons que le paiement qui pouvait s'effectuer en papier, selon l'Edit d'octobre 1710, fut exigé en espèces par celui de janvier 1711. Les fonctionnaires chargés de l'exécution de ces mesures recouraient à des mesures très strictes; l'Intendant de Bordeaux, par exemple, eut l'ordre de « réduire les « plus rétifs par tous les moyens, même par la prison (49). « Nous voyons que la force jouait un grand rôle dans ces « emprunts ».

La France luttait contre l'Europe pendant ces années 1710, 1711; la situation financière était déplorable, malgré les efforts du bon administrateur que fut le contrôleur général Desmaretz, digne élève de son oncle Colbert. Les petites faillites partielles, les conversions obligatoires se succédaient.

En 1710, le Trésor ne payait qu'un semestre des rentes (50); le 7 octobre eut lieu la conversion de toutes les rentes (sauf celles dues aux tontines, à l'exception des rentes viagères et mixtes, c'est-à-dire moitié perpétuelles, moitié viagères), au

(49) Archives Gironde, C. 695. Lettre du 16 nov. 1711, cité par Marion, t. I, p. 42.

(50) Vuhler, t. I, p. 134.

denier 20 ; le 14, ces titres, si peu sûrs, furent soumis à la retenue du 1/10^e (51).

En 1713, c'est la conversion au denier 25, et le paiement partiel des rentes créées depuis 1702 (52).

En octobre 1715, nouvelle conversion au même denier 25, des rentes créées depuis 1712, au denier 12 et au-dessus, et paiement des 3/5^e seulement du capital des rentes gagées sur divers revenus publics.

Ajoutons que la vente des offices continuait de plus belle ; que chaque émission d'emprunt donnait lieu à des créations de plus en plus nombreuses de ces offices (53).

Enfin, notons que le Gouvernement ne se fit pas défaut de demander aux fonctionnaires financiers de grands cautionnements contre de modiques intérêts ; mais, contrairement à certains auteurs, nous ne voyons pas dans ces cautionnements une forme d'emprunt forcé, car il n'y eut ni coercition, ni abus. Quant, en 1755, par exemple, on demanda à chacun des 60 fermiers généraux un million de cautionnement à 4 0/0 d'intérêt, c'était emprunter à bon compte (54), mais ce n'était pas trop demander à ces hommes qui spéculaient sur la misère publique (55).

En conclusion, nous avons trouvé, sous l'ancien régime, non seulement l'emprunt forcé proprement dit, mais toutes les formes se rattachant à lui : conversions obligatoires, rem-

(51) Marion, t. I, p. 42.

(52) Pour les rentes acquises depuis 1702, les rentes denier 10 de 1702, les rentes des tontines de 1701, 1704, 1705, 3/5 seulement du capital sera payé, et 1/2 pour les rentes 1702, dont les fonds n'ont été versés qu'en 1710. Enfin, 1/2 pour les rentes mixtes de 1704 à 1708.

(53) En 1634, il y a 18 payeurs. En 1714, il y en a 71.

(54) Marion, t. I, p. 134, bail Henriot.

(55) Les fermiers de Sceaux et de Poissy financèrent en une fois 15 millions pour 7 ans de bail.

boursements partiels, emprunts libres, avec menace de recours à l'obligation, paiements de créanciers en rentes d'Etat, cautionnements élevés. Rien n'est plus naturel, et cela pour trois causes :

1° D'abord, l'ancien régime se prêtait parfaitement à un pareil recours au crédit. Le roi avait en main tous les moyens de coercition, il était naturel qu'il s'en servît. Le roi de droit divin pouvait-il songer aux intérêts méprisables des rentiers?

Le contrôle n'existant pas, l'arbitraire dominait.

2° Ensuite, la guerre presque constante, créait d'immenses besoins d'argent, que ni les recettes, ni le crédit de l'Etat n'arrivaient à satisfaire.

3° Enfin, le recours à l'emprunt forcé était dû à la déplorable gestion financière, cause en grande partie du manque de crédit, et conséquence elle-même de mille faits : l'arbitraire du roi qui s'engageait sans contrôle dans les dépenses somptuaires; le courtisan qui mendiait et recevait; l'activité du traitant, du partisan, du fermier général, dont nous avons vu les résultats; le manque absolu de clarté dans les comptes (56).

Devant de tels faits, comment s'étonner? La conclusion s'impose : l'emprunt forcé est partie intégrante de l'ancien régime. C'est un mode de crédit naturel dans une monarchie absolue.

(56) Notons à ce propos qu'il est impossible de se rendre compte de la dette. Lemarié d'Aubigny dit 34.554.138 livres (1715), Forbonnais et Levasseur disent 12 milliards, et Malet 491 millions. (V. Vuhler, t. I, p. 143.)

CHAPITRE II

L'ANGLETERRE AVANT 1648 (1)

LES BÉNÉVOLENCES

Notons simplement que l'Angleterre, avant la Révolution de 1648, fut sujette à des emprunts forcés dits *bénévolences*. C'était naturel : l'émancipation n'avait pas encore eu lieu. Le roi empruntait à ses sujets les plus riches, par lettre individuelle, revêtue de son sceau privé (*loans under privy seal*).

Les *bénévolences* avaient été primitivement des dons volontaires, mais bientôt les rois en abusèrent; ils firent pression pour obtenir ces dons. l'abus fut tel qu'une loi de la fin du xv^e siècle, au début du règne de Richard III (1, Richard III, c. 2), interdit ce mode d'emprunt « par quoi, pendant de nombreuses années, les sujets et roturiers de ce pays ont, contre leur volonté et leur liberté, payé de grosses sommes d'argent contre leur gré ».

Pourtant, la loi ne fut appliquée ni par Richard III, ni par ses successeurs.

Les Tudors, bien qu'ayant amélioré la situation financière de leur pays, continuèrent à employer ces procédés. En 1491, Henri VII imposa une *bénévolence* sur les riches du royaume (*writ de pecunia mutuanda pro expeditiōne Franciæ*). Henri VIII agit de même en 1528 et 1545.

L'Angleterre connut à nouveau les embarras financiers

(1) V. Dietz *English Government Finance 1485-1558*, Urbana 1920^e et Jéze. *Cours de Science et de Législation Financière*, 6^e édit., 1922, *Le Crédit public*, p. 223 et 224, 480 et 481.

avec les Stuarts. Ceux-ci, entre autres expédients, recoururent fréquemment, comme de juste, aux bénévolences. Ils empruntaient à titre particulier. Ce fut le cas de Jacques I^{er} qui, le 31 juillet 1604, envoyait à certains de ses sujets une lettre expliquant les difficultés financières du royaume, protestant de la bonne foi du roi et exigeant un prêt. Sans doute, y est-il dit, les rois n'ont pas pu toujours autrefois tenir leurs promesses, mais celui auquel Jacques I^{er} s'adresse « ne mesurera
« pas notre résolution royale d'après les accidents précédents,
« et ne mettra pas en doute notre parole que nous engageons
« et à laquelle il n'a encore été jamais failli... En conséquence, ce que nous *requérons* (*requiro*), c'est que, dans
« les douze jours du reçu de cette lettre, vous fassiez remettre
« la somme de..... à, que nous avons constitué
« notre collecteur dans notre comté de..... »

Un emprunt forcé ne peut être plus net. Des bénévolences à titre général eurent lieu en 1614, 1622. Le tempérament anglais était opposé à ces procédés. La Pétition des Droits, imposée à Charles I^{er}, les interdit sans le consentement du Parlement. Depuis 1627, il n'y a plus eu d'emprunt forcé en Angleterre.

CHAPITRE III

LES EMPRUNTS FORCÉS RÉVOLUTIONNAIRES

Aucune période sociale et financière n'a été aussi troublée dans notre histoire que la période révolutionnaire. D'ailleurs, les troubles sociaux et les troubles financiers réagissent toujours les uns sur les autres. Les finances de l'époque étaient dans un état désespéré ; l'inflation fiduciaire était par trop forte. Comme nous l'avons vu en théorie, comme nous le verrons en pratique, un pays, en pareil cas, songe à recourir à des expédients, puis à des mesures énergiques, ces dernières souvent tardives et incapables de combler le déficit. Expédients, mesures énergiques, la France, à cette époque, employa tout : les impôts renforcés, rénovés ; l'emprunt volontaire, l'emprunt patriotique, enfin l'emprunt forcé.

Les chances de réussite de l'emprunt patriotique sont minimes. La Révolution nous offre un exemple de l'échec d'une telle mesure. Nous allons l'étudier succinctement car, bien que nous distinguons l'emprunt patriotique de l'emprunt forcé, nous verrons ici la coercition se substituer à la libre volonté l'emprunt patriotique volontaire devenir forcé l'emprunt forcé devenir impôt. — C'est pourquoi nous ne parlerons que de l'emprunt patriotique de 1789, non de ceux de 1831 et de 1848, qui n'eurent pas un semblable résultat.

I. — L'EMPRUNT PATRIOTIQUE DE 1789

1° Dès 1789, on avait eu recours à l'emprunt volontaire. Le 7 août, NECKER (1) émettait l'idée d'un emprunt patriotique au

(1) Vuhrer, t. I, p. 329. Jèze, Cours de Science des Finances, op. cit., p. 459.

taux de 5 %^o, remboursable à telle époque qui serait demandée à chaque prêteur. Cet emprunt devait être en titres au porteur ou en contrats, au choix du prêteur. L'idée ne fut pas de suite réalisée. L'Assemblée fit tomber le taux à 4.50 %^o. Ce fut un échec lamentable. On espérait 30 millions de livres, on eut 2.600.000 livres. NECKER déclara que l'échec était dû à l'Assemblée qui n'avait pas accordé 5 %^o, alors que le taux moyen variait entre 6,50 et 7 %^o. Mais le crédit de la France baissait ; on était à la veille d'une faillite ; il fallait suspendre les paiements. Un emprunt émis le 27 août n'avait rapporté que 10 millions. Le 19 septembre 1789 (2), GOUY D'ARSY fit ces tristes constatations, et proposa une contribution patriotique qu'il nomma « don gratuit », qui prélèverait 1,50 ou 2 %^o sur les capitaux. Il escomptait un produit de 500 millions sur lesquels on émettrait 400 millions de mandats nationaux productifs d'intérêt à 4 %^o. Avec ces mandats, l'Etat paierait ses dettes les plus urgentes. Le 24 septembre, Necker intervint, proposant un emprunt patriotique sur le quart du revenu net (sauf pour les revenus des hospices, des journaliers, et de ceux qui avaient moins de 400 livres de revenus. On accepterait, d'ailleurs, l'offrande volontaire de ceux qui ne seraient pas taxés). Bien que le Ministre employât le mot de « contribution », il y avait bien un emprunt, puisque NECKER promettait le remboursement. Inutile de dire que ce remboursement était douteux : il devait être fait quand le Trésor serait assez amélioré pour pouvoir emprunter à 4 %^o en rente perpétuelle. L'emprunt était bien volontaire : « aucune rigueur ne devrait « être employée, disait NECKER, l'aiguillon doit être le patriotisme ». Le revenu n'était pas seul touché. On voulait aussi emprunter 2,50 %^o sur les bijoux, vaisselles, numéraire thésauroisés ; en d'autres termes, on voulait amoindrir les capitaux oisifs. Le paiement aurait lieu en numéraire, vaisselles, bijoux,

(2) Marion, t. II, p. 15 à 20, et Jèze, p. 460 et s.

assignations sur les recettes générales, la ferme, la régie, ou sur les postes.

MIRABEAU, lui, était partisan d'une « contribution forcée », mais devant la nécessité angoissante de l'heure, il fit adopter le projet de NECKER, bien qu'il mît fort en doute la réussite d'un tel emprunt, à cause de « l'égoïsme concentré, fruit de la longue habitude du despotisme ». Le 6 octobre (3), l'emprunt fut voté. On fuyait toute coercition, tant on était sûr de l'aiguillon patriotique ; la déclaration n'était pas appuyée d'un serment. Elle devait avoir lieu avant le 1^{er} janvier 1790. Il était entendu que les municipalités pouvaient « appeler » les retardataires. On évitait d'employer le mot « contraindre ». A cette époque, eurent lieu les dons gratuits sur l'autel de la Patrie, à l'Assemblée. Ces dons étaient non seulement inutiles, mais extravagants, les « patriotes » donnaient des boucles de souliers, du vin, des créances périmées, etc... On eut ainsi un peu plus d'un million (4), et la situation empirait. L'emprunt patriotique fut bientôt un échec. C'était inévitable ; l'homme était, comme toujours, dominé par son intérêt qui lui dictait deux choses : d'abord, de ne pas se démunir d'argent ; ensuite, de ne pas avouer son revenu ; c'était par trop dangereux à cette époque. D'ailleurs, les contribuables voyaient l'inutilité d'une pareille mesure qui parut bientôt ridicule. On riait des efforts gouvernementaux ; on riait de l'Assemblée dont les membres venaient de s'accorder une indemnité de 18 livres par jour. Le 17 décembre 1789, il n'y avait, pour Paris, que 8 millions de revenus déclarés.

Le 1^{er} janvier arriva, sans exécution des prescriptions du décret d'octobre. Il n'y eut pas plus de résultats lorsque l'Assemblée, sur le rapport de LEBRUN, eut prorogé de deux mois l'échéance du 1^{er} janvier.

(3) Décret du 6-9 octobre 1789.

(4) Marion, t. II, p. 24 et s.

2° Ce fut alors que l'emprunt volontaire devint forcé. Le 24 mars 1790, DUBOIS-CRANCÉ reconnut la nécessité d'aboutir à la coercition. Le décret du 27 mars-1^{er} avril déclarait la contribution obligatoire. Tous ceux qui jouissaient d'un revenu net de plus de 400 livres, « devaient » faire la déclaration. Le contribuable qui omettait cette formalité était taxé d'office par les officiers municipaux. Cette taxation, qui était plutôt un avertissement, devenait définitive au bout d'un mois, si le contribuable n'avait toujours pas satisfait à ses obligations. De plus, tout citoyen, pour voter aux assemblées primaires, devait être muni de l'extrait de ses impôts et de celui de sa déclaration ; ces pièces seraient lues à haute voix.

Les officiers municipaux n'aidèrent point le Trésor ; ils n'usèrent pas de leur pouvoir. Les municipalités dissimulaient, de crainte d'être touchées par d'autres impositions. C'est ainsi que la commune de Thionville, pour avoir été « généreuse », s'était attirée les rigueurs du receveur de Verdun, et les malédictions des communes voisines (5).

Le 18 juillet 1790, on constatait que 28.000 communes n'avaient rien envoyé au Trésor en fait de rôles. Une somme de 98.428.778 livres avait été souscrite (nous ne disons pas « reçue »), alors que l'on attendait 500 millions effectivement versés. Le recouvrement était d'une lenteur démesurée. En avril 1790, environ 10 millions, au 1^{er} janvier 1791, 29 millions furent recouvrés.

Alors, on protesta, on sanctionna.

Le décret du 10 août 1790 fit un devoir aux conseils généraux des communes de vérifier les déclarations et de taxer d'office les habitants dans les quinze jours, pour les communes de moins de 20.000 habitants ; dans le mois pour les communes plus peuplées. Les directoires de district devaient vérifier les

(5) Marion, t. II, p. 29, note.

déclarations des membres des conseils généraux et des communes elles-mêmes. Rien ne fut fait.

Les lois du 24 juin 1791 et du 11 avril 1792 obligèrent à justifier du paiement des termes échus de la contribution pour toucher les traitements, salaires, pensions, créances. Le 1^{er} février 1793, 159.966.751 livres étaient recouvrées au lieu de 500 attendues, et encore on était arrivé à cette somme grâce à la hâte des contribuables de se débarrasser des assignats.

RAMEL montra plus tard que, durant les 17 mois qui suivirent septembre 1789, on était arrivé à un recouvrement mensuel moyen de deux millions.

3° Enfin, l'emprunt forcé devint impôt, il mérita le nom de « contribution », que NECKER lui avait donné à l'origine, sans arrière-pensée. Il ne fut jamais remboursé !

Cet échec, dont nous venons de conter l'histoire, est tout à fait logique. Les promoteurs d'une telle mesure avaient cru que le patriotisme dominerait l'intérêt. TAINÉ sourit amèrement devant une telle idée (6). Jamais les hommes ne devraient oublier ce qu'ils sont, jamais les gouvernements ne devraient oublier le principe développé de nos jours par Félix Le DANTÉC (7) ; « L'égoïsme est la base de notre édifice social. »

II. — L'EMPRUNT FORCÉ DE 1793

De l'emprunt patriotique que nous venons de voir à l'emprunt forcé direct et proprement dit, il n'y avait qu'un pas à faire, le pas fut vite franchi.

SITUATION FINANCIÈRE DE LA FRANCE EN 1792. — La situation financière s'aggravait de manière angoissante. Le 23 septembre 1792 (8), CAMBON déclarait : « Il n'y a plus d'autres ressources

(6) Les origines de la France contemporaine. La Révolution, 1770-1804, t. I, p. 360.

(7) L'égoïsme base de toute société.

(8) Vuhrrer, t. I, p. 347.

« financières que les assignats ; tous les impôts sont tarés ; le « Gouvernement ne peut ni emprunter, ni imposer. » Faute de crédit public et de ressources, on recourait à l'expédient le plus dangereux qui soit : l'émission incessante de papier-monnaie. Les conséquences de ce procédé étaient : la dépréciation folle de l'assignat et une telle élévation du prix de la vie qu'il y eut famine malgré une récolte assez abondante (9).

La circulation dépassa rapidement la limite de 2.400 millions qui avait été édictée par la loi du 24 octobre 1792.

Cette situation étant exposée, voyons les origines immédiates de l'emprunt forcé de 1793.

Origines de l'emprunt forcé

I. IDÉE DE RAMEL. — Le 20 mai, RAMEL (10) proposa un impôt progressif pour cette « subvention de guerre » dont on parlait depuis longtemps et qui n'était pas organisée. Il prévoyait un minimum non imposable de 1.000 livres par contribuable et la progression s'élevait rapidement de 50 livres par 1.000 de revenus à 500 l. ; de telle sorte que celui qui avait 100.000 l. devait payer 50.290 livres. On présumait la valeur des revenus d'après le loyer du contribuable selon les règles pour la contribution mobilière. Les réclamations étaient portées devant le directoire de district. Cette proposition déplut.

II. IDÉE DE CAMBON. — SA DISCUSSION. VOTE DU PRINCIPE DE L'EMPRUNT FORCÉ. — C'est alors que CAMBON, reprenant une idée qu'il avait émise quelques jours auparavant (11), proposa un emprunt civique d'un milliard à recouvrer sur les riches, les égoïstes et les indifférents ». Lui qui, autrefois, avait été

(9) Taine. *Origines de la France contemporaine*, t. III, p. 480.

(10) Marion, t. II, p. 63 et s.

(11) René Stourm — *Les finances de l'Ancien régime et de la Révolution*, chapitre XXVII — déclare que Cambon avait émis sa proposition le 27 avril 1793.

partisan des assignats, « assignataire », comme dit M. MARION, était obligé de trembler devant la trop grande circulation fiduciaire. Sa proposition d'emprunt avait deux buts : effectuer un recouvrement rapide d'une grande somme et diminuer la quantité de papier-monnaie. Ses paroles à ce sujet méritent d'être retenues. « Les assignats nous font une guerre désastreuse : cet « emprunt civique les fera rentrer et attachera tous les citoyens « à la République en délivrant aux souscripteurs des recon- « naissances admissibles en paiement des biens des émigrés...

« C'est par ce moyen, que nous pourrons suffire aux dépenses « énormes de cette guerre... et enchaîner les riches malgré eux « à la Révolution, en les obligeant à prêter leur fortune à la « République. »

Les critiques se firent entendre difficilement dans l'enthousiasme naïf suscité par un tel projet.

BUZOT déplorait que la fortune publique fût fondée sur la misère privée.

RABAUT SAINT-ETIENNE demanda la définition du riche.

La Commission nommée peu après allait lui répondre.

LANJUINAIS dit sa haine pour les distinctions entre citoyens ; des révolutionnaires étaient riches, alors que des gens cotés comme tels n'avaient rien. VERNIER préférait un impôt tolérable à cette mesure violente et ruineuse qui allait donner lieu à la plus injuste des répartitions.

Mais, à quoi bon la prudence, au diable les timides ! MARAT, ROBESPIERRE le jeune, THURIOT et CAMBON obtinrent le vote immédiat du simple principe de l'emprunt forcé qui devait sauver la Patrie.

Ce principe ne fut pas exécuté de suite.

L'ENTHOUSIASME POUR LE PRINCIPE. — Il déchaîna cependant l'enthousiasme. Au club des jacobins, le président BENTABOLE fut acclamé lorsqu'il annonça ce vote. Un citoyen, MAURE, ironique sans doute, déclara : « Aujourd'hui, nous avons tout fait

« pour les riches, nous leur avons donné des lettres de patriotisme pour leur argent ».

Mais, les événements politiques suivaient leur cours, écartant momentanément l'attention des matières financières. La Gironde était vaincue ; ses principaux représentants arrêtés (31 mai, 2 juin).

DISCUSSION DES MODALITÉS. — Cependant, la Commission des finances, chargée de préparer le décret d'exécution, déposait, le 22 juin 1793 son rapport, œuvre de RÉAL, qui allait essayer de répondre à la question de RABAUT SAINT-ETIENNE, en divisant les revenus en trois catégories (12) : 1° Le revenu nécessaire — ce qu'on a appelé depuis le « minimum nécessaire » à la vie — et qui était complètement exonéré de l'emprunt. Ce revenu était de 3.000 livres pour le père de famille ou le veuf avec enfants, et de 1.500 pour le célibataire ou le veuf sans descendance. — 2° Le revenu abondant, taxé progressivement jusqu'au maximum, lequel était de 20.000 livres dans le premier cas (l'homme marié), et de 10.000 dans le second (célibataire). — 3° Enfin, le revenu superflu que le Trésor confisquait purement et simplement. Notons les mesures particulièrement rudes qui atteignaient les banquiers, agents de change, capitalistes, dont la fortune était formée de valeurs en portefeuille.

Toutes ces distinctions étaient basées sur l'arbitraire ; les projets de MALLARMÉ, d'IZORE donnaient des distinctions tout à fait différentes.

COLLOT D'HERBOIS, lui, voulait bien trois classes, mais « suivant le civisme plus ou moins marqué » des citoyens !

RÉAL demandait 2.188 l. pour 10.000 de revenu aux pères de famille ; 27.188 l. pour 40.000 et 87.188 l. pour 100.000.

La discussion fut immédiate.

(12) Vuhner, t. I, p. 350, et Stourm, chapitre XXVII.

D'abord, on posa l'éternelle question : allait-on atteindre le capital ou le revenu ? Le revenu fut choisi pour laisser intacte la propriété dont l'inviolabilité était constitutionnelle et qu'on confondait avec le capital.

La Convention déclara que le « repartement » de la somme d'un milliard ne sera point fait sur la propriété ou les capitaux, mais seulement sur tous les revenus fonciers, mobiliers et industriels, d'après des mesures et des règles justes et dignes d'un peuple libre et cela « pour le maintien inviolable des propriétés territoriales, commerciales et industrielles ». On aurait pu se demander si le revenu n'était pas propriété de l'homme !

SIMON, THURIOT, GABOT firent écarter les distinctions de REAL. Finalement, l'emprunt forcé ne devait atteindre que les hommes mariés ayant un revenu de plus de 10.000 livres, et les célibataires jouissant de plus de 6.000 livres de revenu.

Ainsi en décida le décret du même jour (22 juin).

LE GRAND LIVRE DE LA DETTE PUBLIQUE ET L'EMPRUNT. — On devait bientôt parler à nouveau de cet emprunt lorsque CAMBON, par la loi du 24 août 1793, créa le Grand Livre de la Dette Publique (13). Cette création présentait d'immenses avantages. Grâce à ce Livre, la France connaîtrait toujours son passif et la dette était uniformisée, « républicanisée ». Les titres royaux de dettes anciennes disparaissaient et étaient remplacés par l'extrait d'inscription au Grand Livre (14). Mais la loi du 24 août commençait par une réforme heureuse et se terminait par

(13) Marion, t. III, p. 75 et s.

(14) Il y avait quatre sortes de dettes : rentes sur l'Hôtel de Ville de Paris, dette à terme, dette due à la liquidation des offices, dette en assignats (3.217.222.053). — Cambon disait : « que l'inscription sur le Grand Livre soit le tombeau des anciens contrats et le titre unique et fondamental de tous les créanciers ».

un appel à la bourse des citoyens (16). Les porteurs d'assignats étaient priés de les convertir en titres de créance sur l'Etat, avec espoir — douteux, il est vrai — de remboursement à 5 %. La hâte de se débarrasser du papier-monnaie faisait ainsi faire une spéculation fausse qui s'analysait en un nouvel et absurde endettement de l'Etat. L'assignat, dont la valeur réelle était le quart de la valeur nominale pouvait, dans l'esprit du législateur, rapporter l'intérêt de 5 %. 25 francs auraient rapporté 5 francs de rente. Mais cet emprunt volontaire avait lieu, au dire de CAMBON, pour procurer aux bons citoyens le moyen de s'exempter de l'emprunt forcé dont le principe fut voté le 20 mai, et qui fit l'objet du décret du 22 juin.

L'emprunt forcé joua un rôle qu'il a eu souvent en pratique dans l'époque moderne (16) ; il se transformait en menace pour obliger les citoyens à souscrire à l'emprunt volontaire. En effet, celui qui aurait souscrit à cet emprunt avant le 1^{er} décembre 1793 était exempt de l'autre. Et ce n'était pas là le seul avantage de l'inscription. Le récépissé pouvait servir à l'achat de domaines nationaux, dès 1794, alors que l'emprunt forcé ne serait remboursé en domaines nationaux que deux ans après la paix. Il est vrai que pour l'achat, il fallait donner non seulement les titres d'inscription, mais aussi une somme égale en assignats. Le bénéfice n'en aurait pas moins été immense s'il y avait eu exécution, étant donné la dépréciation du papier-monnaie.

Le denier se montait à 20 pour les souscripteurs avant le 1^{er} janvier 1794, 18 jusqu'au 1^{er} juillet, 16 jusqu'au 31 décembre.

En examinant cette partie de la loi du 24 août, nous voyons que nous sommes en présence d'une de ces mesures folles

(15) Beaucoup d'Edits de l'ancien régime furent dans ce cas (de d'Averdy, 1764).

(16) Nouvelle-Zélande, Commonwealth australien, Norvège, Hollande (emprunts à moitié forcés).

comme en prennent les peuples et les hommes irrémédiablement perdus. A notre époque, nous avons vu des emprunts qui, par leur taux d'intérêt et le taux nominal de leur émission, étaient aussi absurdes que celui de 93. De telles mesures constituaient un aveu d'impuissance à conjurer la crise. Le peuple français, en 1793, devait le comprendre. Ce fut le 15 août que CAMBON fit son rapport sur le projet qui devait devenir la loi du 24 août.

RAPPORT DE RAMEL SUR L'EMPRUNT FORCÉ (19 août). — Le 19 août RAMEL fit son rapport sur les modalités d'application de l'emprunt forcé dont les bases avaient été jetées le 22 juin précédent. Le rapport de RAMEL devait être repris par la loi du 3 septembre 1793.

L'emprunt volontaire et l'emprunt forcé étaient désormais liés.

RAMEL n'admettait guère ces bases du 22 juin.

Avant tout, il fallait faire rentrer du papier-monnaie (17).

Pour ce faire, RAMEL ne s'adressait qu'aux riches, et il pensait, comme autrefois pensait le citoyen jacobin MAURE (18), leur rendre service. Ils devenaient presque les égaux des « sans culottes » quoiqu'ils ne « se soient pas présentés les premiers « pour renverser le trône et repousser les satellites des despotes. »

LA LOI DU 3 SEPTEMBRE. — Etudions le texte même de la loi du 3 septembre : Tous les citoyens devaient contribuer à l'em-

(17) Si tous les citoyens remettaient au Trésor la moitié de leurs assignats, ils n'en seraient pas moins riches, disait RAMEL. Les prix diminueraient. Or, la richesse ne consiste pas dans la somme nominale que l'on possède, mais dans le pouvoir d'achat de cette somme. C'était une théorie économique juste. Mais M. Marion fait remarquer qu'elle ne flattait guère les assignats, alors qu'une loi du 5 septembre punissait de peines allant jusqu'à la mort ceux qui discréditeraient ces assignats.

(18) V. *supra*, p. 58.

prunt forcé. Pour cela, ils étaient obligés de faire une déclaration de leur revenu net global, dans les quinze jours, à leur municipalité. La déclaration estimait à part chaque valeur (19) ainsi que les fonds oisifs, c'est-à-dire les capitaux gardés en caisse ou en portefeuille lorsqu'ils dépassaient la moitié du revenu annuel. Quand cette condition était réalisée, les capitaux en question étaient censés produire intérêt à 5 % (20). RAMEL les comparait à la terre en jachère. Comme celle-ci paie l'impôt foncier, ces capitaux inutiles devaient payer leur tribut. L'idée était logique, mais sa réalisation difficile.

Les traitements publics et privés, les revenus industriels, c'est-à-dire les salaires, étaient exempts de la taxe. Les revenus immobiliers n'y étaient compris que pour l'évaluation faite dans les matrices des rôles de la foncière (21), déduction faite de 1/5. Les pensions et rentes viagères n'étaient comptées que par moitié.

La déclaration faite à la municipalité devait contenir des renseignements concernant non seulement le contribuable, mais encore sa famille. Le citoyen marié déclarait le revenu de sa femme, le citoyen père de famille, ceux de ses enfants. Les tuteurs et curateurs faisaient connaître ceux de leurs pupilles.

La déclaration comprenait, en outre, le nombre d'enfants, petits-enfants, ascendants à la charge du père de famille.

Une commission, nommée par le conseil communal et formée par six ou huit membres selon la population, recevait et vérifiait les déclarations. La pratique des vertus républicaines, disait-on, n'était pas encore telle qu'on puisse recevoir les déclarations sans vérifier leur exactitude.

(19) Stourm. *op. cit.*

(20) Vuhner, t. I, p. 351.

(21) Marion, t. III, p. 82.

Quels étaient les pouvoirs des commissaires vérificateurs ? Ils pouvaient, non seulement examiner les cas, mais appeler ceux qui n'avaient pas fait de déclaration dans les quinze jours prévus. En outre, ils pouvaient évaluer d'office les revenus des non-déclarants, et cela d'après les « on-dit », la commune-renommée. Ils pouvaient doubler les revenus s'il y avait eu résistance à la loi. En tous cas, ils doublaient ce qui avait été omis dans les déclarations dont l'insuffisance était reconnue.

On pouvait réclamer devant le directoire de district, et, en dernier ressort, devant le directoire de département (22).

Les exemptions à la base, édictées le 22 juin 1793, avaient été trouvées trop larges par les patriotes (23), mais surtout, on s'était aperçu qu'avec de telles déductions, on n'aurait pu obtenir que le 1/5 de ce qu'on voulait (24). Le décret du 3 septembre abaissa donc le minimum nécessaire à 1.000 livres pour les célibataires, et 1.500 livres pour les hommes mariés, en ajoutant 1.000 livres pour leur femme, chacun de leurs enfants, leurs ascendants, les vieillards, parents, épouses et enfants de défenseurs de la Patrie qu'ils avaient à leur charge.

Pour le surplus :

Les 1.000 premières livres imposables devaient payer 1/10.

Les deuxièmes 1.000 livres imposables devaient payer 2/10.

Les troisièmes 1.000 livres imposables devaient payer 3/10.

Et ainsi de suite jusqu'à 9.000 livres.

A partir de 9.000 livres en plus, le revenu était entièrement absorbé. Un célibataire, par exemple, qui aurait 10.000 livres de rente, paierait :

(22) Vuhrrer, t. I, p. 352. Notons que Marion, t. III, p. 84, dit que les commissaires-vérificateurs communaux pouvaient examiner sans recours les revenus des non-déclarants.

(23) V. Stourm, op. cit.

(24) Vuhrrer, t. I, p. 353.

Sur les premières 1.000 livres	0	de 0 à 1.000
» » deuxièmes	1/10 100	de 1.000 à 2.000
» » troisièmes	2/10 200	de 2.000 à 3.000
» » quatrièmes	3/10 300	de 3.000 à 4.000
» » cinquièmes	4/10 400	de 4.000 à 5.000
» » sixièmes	5/10 500	de 5.000 à 6.000
» » septièmes	6/10 600	de 6.000 à 7.000
» » huitièmes	7/10 700	de 7.000 à 8.000
» » neuvièmes	8/10 800	de 8.000 à 9.000
» » dixièmes,	9/10 900	de 9.000 à 10.000
Total.....	4.500	

Il lui resterait : $10.000 - 4.500 = 5.500$ livres.

Une famille de trois personnes : le père, la femme, l'enfant, ayant 10.000 livres de revenus, serait exonérée pour $1.500 + 1.000 + 1.000 = 3.500$.

Il resterait 6.500 l. sur lesquelles la famille devra payer 2.450 livres.

Le revenu net sera donc de :

$$3.500 + (6.500 - 2.450) = 7.550$$

RAMEL voyait dans cet emprunt un retour « par des voies douces » à l'égalité des fortunes. M. STOURM déclare que c'était une spoliation « depuis longtemps préméditée ». M. VUHRER y voit le nivellement par la misère. Nous nous rangerons à cet avis. Tout célibataire devait avoir 5.500 livres, et jamais rien de plus, quelle que fût sa fortune.

Toute famille de trois personnes ayant une fortune égale ou supérieure à 12.500 ($3.500 + 9.000$) n'aura plus, après le paiement de la souscription obligatoire, que $3.500 + 4.500 = 8.000$.

Pour faciliter le paiement, il était entendu que les receveurs

de districts recevraient le montant de l'emprunt par tiers, en décembre, janvier, février.

Telles étaient les principales modalités de l'emprunt forcé en 1793. Il est évident qu'une telle mesure était irrationnelle, mais aussi qu'elle cherchait à s'attaquer aux riches.

RAMEL disait, dans son rapport du 19 août 1793, pour les « sangsues publiques », les « accapareurs », l'égalité n'est pas possible. « Votre propre intérêt, ajoutait-il en s'adressant aux « riches, vous invite à recevoir comme un *bienfait* l'emprunt « forcé que la Convention vous apporte comme une mesure de « salut public. » C'eût été intolérable, même à l'époque où toutes les mesures allaient contre les riches « par trop mal- « heureux », mais n'oublions pas que l'emprunt forcé était surtout une menace pour faire souscrire à l'emprunt volontaire. C'est sur ce dernier point que nous allons insister.

L'EMPRUNT VOLONTAIRE ET L'EMPRUNT FORCÉ. — LES AVANTAGES LÉGAUX ET PRATIQUES ACCORDÉS AUX SOUSCRIPTEURS À L'EMPRUNT VOLONTAIRE. — Contre les paiements faits par les particuliers, on donnait des récépissés non cessibles et ne portant pas intérêt, admis en paiement des domaines nationaux deux ans après la paix.

Ceux qui avaient souscrit à l'emprunt volontaire pouvaient, selon l'instruction du 7 septembre 1793, jointe à la loi du 3, donner le montant de leur souscription en paiement de l'emprunt forcé jusqu'à due concurrence, et cela *sans perdre* l'intérêt 5 % de l'emprunt volontaire, et la faculté d'acheter avec les titres de cet emprunt des biens nationaux.

Pour arriver à cela, celui qui souscrivait à l'emprunt volontaire recevait un récépissé et un duplicata ; il donnait le duplicata en paiement de l'emprunt forcé, et gardait le récépissé portant intérêt. S'il voulait acheter des biens avec ce récépissé, il donnait pour les fonds de terre et les meubles, une somme égale en assignats ; le bénéfice pour lui, nous l'avons vu, n'en

était pas moins grand, étant donné la dépréciation du papier-monnaie. Ainsi le souscripteur à l'emprunt volontaire avait tous les avantages ; l'instruction du 7 septembre lui permettait : 1° de payer dans un district l'emprunt forcé avec son duplicata ; 2° d'acheter des biens avec son récépissé. « Le capitaliste, le négociant peuvent consolider leur fortune en devenant propriétaires, servir utilement leur pays en diminuant la somme en circulation, et s'exempter de l'emprunt forcé en augmentant leur capital. »

Mais, n'était-ce pas favoriser les « riches », les « sangsues publiques » ? Non, car on pouvait se réunir à plusieurs pour verser l'apport minimum de 1.000 livres à l'emprunt volontaire. Le titre alors porterait la somme fournie par chacun.

On voit jusqu'à quelles folies peut amener le besoin urgent de capitaux !

L'Instruction du 7 septembre poussait les citoyens à profiter des avantages que nous venons de voir. Mais, en dehors des textes, la pratique étendit encore ces avantages. Elle fut elle-même sanctionnée par une circulaire du 27 septembre 1793. Un citoyen prêtait à l'Etat : il y avait inscription au Grand Livre ; il vendait cette inscription et rapportait la somme ainsi obtenue pour une souscription nouvelle. Faculté lui fut donnée de cumuler l'ancienne et la nouvelle inscription, et de les faire servir toutes deux au paiement de l'emprunt forcé, et rien ne limitait le cumul à deux inscriptions ; c'était pure absurdité, la fraude devenait légale.

Un contribuable qui prévoyait qu'il allait être taxé 9.000 livres pour l'emprunt forcé, souscrivait pour une somme de 3.000 livres, vendait son inscription, souscrivait à nouveau pour les 3.000, vendait sa nouvelle inscription, rapportait à nouveau au Grand Livre le produit de sa seconde vente, et le tour était joué.

LES RÉSULTATS. — De tels avantages allaient-ils réussir à amener le capitaliste à souscrire ?

Nullement, et cela pour deux causes :

1° L'instabilité législative, d'une part : les lois se succédaient, détruisant mutuellement leurs effets ; les promesses les plus solennelles ne résistaient pas aux exigences du salut public. D'autre part, les arrestations, le maximum, la guerre, autres conséquences de cette instabilité, avaient sérieusement amoindri les richesses anciennes ;

2° La prudence instinctive et très naturelle des révolutionnaires qui n'osèrent point montrer qu'ils possédaient des titres.

Pourtant, CAMBON, fier de son œuvre, avait cru d'abord à la réussite des emprunts conjugués. Il osait, le 2 frimaire de l'an II (25), faire les déclarations suivantes :

« Je dois vous dire, et à la France entière, que l'assignat « est au pair avec le numéraire. Je dois vous annoncer qu'on « se battait à la porte de la Trésorerie pour se faire inscrire « sur le grand livre, et pour présenter ses fonds, tant à l'em- « prunt forcé qu'à l'emprunt volontaire... Que l'Europe soit « à vendre, et nous sommes prêts à l'acheter. »

Pourtant, qu'arrivait-il en réalité ? Jetons un regard sur différentes parties de la France.

A Paris, une délégation de la fontaine de Grenelle (26) déclara avoir terminé ses rôles d'emprunt forcé se montant à 2.800.000 livres. Elle disait que le recouvrement serait impossible, car le Tribunal révolutionnaire avait châtié un grand nombre de traîtres dont les biens étaient devenus nationaux, de manière que la République se trouvait avoir emprunté à elle-même.

En Seine-et-Oise : sur 607 communes, 572 déclaraient ne

(25) Cité par Marion, t. III, p. 87.

(26) Le 18 floréal, an II.

pas avoir à payer, 23 tardaient à fournir les rôles. On finissait par les fournir, sans doute ; mais l'argent n'était jamais versé. En Brumaire an IV, il y avait à recouvrer, pour ce département, 4.024.426 l. On arriva avec peine à avoir 2.589.337 (27).

Dans le Puy-de-Dôme, 389 communes étaient exemptées, 52 devaient payer. Les rôles arrivèrent... en vendémiaire an IV, avec la somme prévue de 206.710 l. (28).

A Bordeaux (29), les rôles furent confectionnés un peu plus hâtivement ; on les eut en thermidor an II, mais le recouvrement fut aussi lent que possible. 6.874.651 l. étaient à recouvrer. A la fin de l'an II, on avait un peu plus de 2 millions, et 4 millions et demi à la fin de l'an IV, dont 2 millions en récupérés de l'emprunt volontaire, le reste en assignats.

Quels furent les résultats définitifs ? Au lieu du milliard attendu, on eut 180 à 200 millions, dont 125 pour l'emprunt volontaire ; on ne connaît pas exactement le chiffre atteint par l'emprunt forcé.

CONCLUSIONS. — C'est une loi économique sur laquelle nous ne saurions trop insister : les emprunts forcés émis dans des périodes ou dans des Etats de très faible crédit public sont destinés à un échec certain.

Laissons conclure l'auteur de cet emprunt (30) :

« Ce décret (du 3 septembre) produisit d'abord les heureux
« effets que vous en attendiez... Chaque jour, on annulait 4 à
« 5 millions du produit de cette recette extraordinaire... Mal-
« heureusement, des intrigants et des hommes trompés provo-

(27) Compte rendu par le Directeur de Seine-et-Oise. Bulletin du Comité départemental de Seine-et-Oise, 1911-1912.

(28) V. Jalenques. Les emprunts forcés sous la Révolution et leurs résultats en Auvergne (*Coumont*, 1910).

(29) Brouillard : Les emprunts extraordinaires sur le revenu à Bordeaux.

(30) Cambon : 3 pluviôse an III, discours à la Convention.

« quèrent cette loi qu'on vous présenta comme le palladium
« de la liberté et le salut du peuple. Dès qu'elle fut décrétée,
« le produit de l'emprunt volontaire fut moindre ; l'emprunt
« forcé qui portait particulièrement sur les bénéfices com-
« merciaux de l'année n'eut plus de base. Dans le même
« temps, on établit des taxes révolutionnaires, l'année révo-
« lutionnaire porta partout la terreur... Tout parut se réunir
« pour paralyser le produit des emprunts volontaire et forcé,
« qui aurait dû être de 1 milliard, et qui montera aux envi-
« rons de 180 à 200 millions. »

Nous avons vu, au cours de cette étude, les critiques qui peuvent être soulevées au sujet de cet emprunt. Le législateur avait pour ainsi dire fait exprès d'ignorer la pratique. Il a voulu en vain réduire arbitrairement la fortune des Français au minimum nécessaire à la vie. Il est évident qu'une telle loi aurait subi un échec même dans un pays en période normale.

CHAPITRE IV

II. EMPRUNT FORCÉ DE L'AN IV

(10 décembre 1795) (1) 19 frimaire an IV

Cependant, l'inflation fiduciaire augmentait. Le Directoire, arrivant au pouvoir, trouva une situation financière désespérée. Il fallut songer aux remèdes énergiques, afin de vaincre l'assignat, « le plus cruel ennemi de l'Etat » (2).

Le 16 frimaire, le Directoire s'adressait aux Conseils dans un message célèbre. Il avouait l'horreur de la situation « L'heure « des palliatifs est passée... Les dernières ressources du Trésor se sont épuisées ». Il fallait un remède « aussi actif que « puissant ». Ce remède, c'était l'emprunt forcé, dont le projet accompagnait le message.

PROJET PRIMITIF D'EMPRUNT FORCÉ. — Le Directoire proposait un emprunt de 600 millions, valeur en numéraire, payable par le cinquième des citoyens les plus imposés. Ce cinquième, qui comprenait environ un million de membres, était divisé en douze classes, dont chacune payait une somme égale. La 1^{re} classe, qui était formée des citoyens les plus riches, voyait la quote-part de chacun de ses membres fixée à 1.200 livres. La douzième classe était formée de citoyens aisés dont chacun devait payer 100 livres.

(1) V. Stourm, les *Finances de l'ancien régime et de la Révolution* (chapitre XXVII). — Vuhler, t. I, p. 384 et s., et surtout *Marion*, t. III, p. 411 et s.

(2) Tableaux de Paris, 21 frimaire, cités par Marion, p. 411.

Les paiements devaient s'effectuer en numéraire ou en *assignats au cours*.

Les citoyens souscripteurs forcés devaient être désignés par les administrations départementales, non seulement d'après le rôle des contributions, mais encore d'après la commune renommée que l'on nommait alors : « notoriété publique. »

La moitié de la cotisation devait être exigée dans les dix jours de la notification faite aux citoyens par l'Administration. L'autre moitié devait être payée dans le mois. Il était prévu un système d'astreinte, la somme à payer étant augmentée de 1/20 par jour de retard.

Au 1^{er} germinal, les formes et matrices destinées à la fabrication des assignats seraient brisées.

Inutile de dire que cette proposition était accompagnée d'un morceau d'éloquence révolutionnaire. Sans doute arriverait-on à des inégalités et à quelques injustices, le Directoire en convenait. Mais qu'importe, l'emprunt n'était-il pas remboursable ! Puis le Directoire reprenait un refrain connu, celui qu'avait entonné RAMEL dans son rapport du 19 août 1793, sur l'emprunt forcé précédent. Les citoyens aisés, disait en substance le Directoire, devaient enfin venir en aide aux malheureux qui, jusque-là, avaient peiné et souffert pour la Révolution, et témoigner ainsi de leur attachement à la liberté. On allait même jusqu'à employer la flatterie : la classe qui souscrira, disait le mémoire, « sera comprise dans le rôle à jamais « honorable des bienfaiteurs de la patrie » (3).

Sans doute aurait-on pu dire dans tout autre cas que ce procédé était une tentative révolutionnaire de spoliation. Pourtant, ici, nous croyons que l'idée principale du Directoire était la guerre aux assignats (4). Le Gouvernement était particulière-

(3) Vuhrer, p. 384.

(4) Notons l'anecdote que nous rapporte M. Marion : « Des hommes, sur le Pont-Neuf, ayant, en frimaire an IV, allumé leur pipe avec des

ment fier de son projet du cinquième des citoyens imposables ; les autres, se disait-il, n'ayant rien à payer, applaudiraient à cet emprunt et en faciliteraient la perception. Le projet fut immédiatement soumis à la Commission des finances formée de Cambacérès, Dauchy, Gilbert Desmolières, Ramel et Siéyès.

Deux jours après, 17 frimaire, RAMEL, expert en emprunt forcé, déposa son rapport, modifiant le projet primitif.

PROJET DÉFINITIF, TEL QU'IL FUT VOTÉ. — L'emprunt sera souscrit par le quart des citoyens et non par le cinquième.

Le nombre de classes sera de 16 au lieu de 12. Elles seront égales en nombre. Chaque citoyen, membre d'une classe, paiera comme il suit :

Pour la 1 ^{re} classe.....	50 livres.
— 2 ^e —	60 —
— 3 ^e —	80 —
— 4 ^e —	100 —
— 5 ^e —	200 —
— 6 ^e —	300 —
— 7 ^e —	400 —
— 8 ^e —	500 —
— 9 ^e —	600 —
— 10 ^e —	700 —
— 11 ^e —	800 —
— 12 ^e —	900 —
— 13 ^e —	1.000 —
— 14 ^e —	1.100 —
— 15 ^e —	1.200 —

assignats de cent francs, les badauds y virent une insulte à la misère publique ». M. Marion regrette que ces hommes n'aient pas eu un million d'imitateurs. Etaient-ce mauvais plaisants ou bons patriotes se demande-t-il ? « que valait-il mieux pour l'assignat, l'adorer ou le brûler ? » p. 413.

La seizième classe sera formée de ceux dont la fortune est supérieure à 50.000 livres de capital. Leur taxe sera proportionnelle à leur fortune et ira de 1.500 à 6.000 livres (5). Cet emprunt devait être payé en numéraire, métal or ou argent, sinon en grains au cours de 1790, lesquels seraient mis dans les magasins de la République, ou bien en assignats pour le 1/100^e de leur valeur nominale. 1/3 devrait être payé dans la dernière décade de nivôse et 2/3 dans le courant de pluviôse.

Aucun intérêt n'était prévu; l'amortissement devait avoir lieu en 10 annuités. Chaque récépissé d'emprunt avait donc 10 coupons, dont chacun représentait le 1/10 de la somme totale versée.

DISCUSSION AU CONSEIL DES CINQ-CENTS (18 frimaire, an IV).
— RAMEL montra la détresse de la République (6). La chute de l'assignat devait être enrayée. Il fallait 20 milliards 200 millions pour assurer les services publics pour le mois de frimaire. Avec son éloquence habituelle, RAMEL montra la nécessité de l'emprunt. Il fallait surtout rénover la marine. « Nos flottes, « humiliées, battues, bloquées dans nos ports, dénuées de « ressources en vivres et en matières navales, déchirées par « l'insubordination », devaient être secourues. Quant au Trésor, RAMEL montra son terrible état dû en partie à l'agiotage. DEFERMON fit une critique fort juste qui faisait ressortir les injustices résultant de l'égalité numérique des classes. RAMEL répondit que cette critique était nécessaire afin que les protégés de l'Administration ne fussent pas tous placés dans les classes inférieures.

(5) Vuhner, t. I, p. 385.

(6) *Idem*, p. 386.

L'emprunt fut voté par le Conseil après cette courte discussion.

DISCUSSION AUX ANCIENS (19 frimaire). — Le lendemain, aux Anciens, la discussion fut un peu plus vive.

D'abord, DUPONT DE NEMOURS déclara qu'il n'y aurait ni assez de numéraire, ni assez de grains, ni assez d'assignats pour souscrire à la totalité de l'emprunt proposé. Faisant chorus, CORENFUSTIER déclara que les classes aisées étaient dans une situation bien précaire après les séquestres et les violences dont elles avaient été victimes. VERNIER montra que l'emprunt était nécessaire et applaudit à sa forme démocratique. LECOULTEUX-CANTELEU essaya de montrer que l'assignat était à 0,6 0/0 de sa valeur nominale et que l'emprunt le prenait au taux de 1 0/0. C'était une saignée nécessaire pour revenir à la santé financière.

Bref, l'emprunt fut voté le même jour, sans modification.

C'était, comme le fut l'emprunt de 1793, et comme le devait être plus tard celui de l'an VII, un emprunt sur les aisés. L'art. 1^{er} de la loi du 10 décembre 1795 s'exprimait en ces termes : « Pour subvenir aux besoins de la Patrie, il est fait un « appel de fonds en forme d'emprunt sur les citoyens aisés de « chaque département. »

PÉRIODE DE POPULARITÉ DE L'EMPRUNT FORCÉ DE L'AN IV. — L'opinion, d'abord crédule, accueillit avec joie cette mesure qui devait débarrasser le pays des assignats et qui, surtout, devait venger le peuple des profiteurs de l'époque, qu'il détestait avec une ardeur que la France moderne connaît bien. L'emprunt, en effet, devait s'attaquer surtout, RAMEL l'avait dit, aux agio-teurs, à ceux qui pêchaient en eau trouble, en d'autres termes, aux spéculateurs à la baisse, qui étaient un peu cause de la chute des assignats. Les journaux répétèrent cette opinion. Le

Moniteur (7), le *Rédacteur* (8), le très rouge *Journal des Hommes Libres* (9), étaient heureux de voir que les « vampires » allaient rendre gorge. Même l'*Historien* (10), qui avait primitivement combattu cette méthode, en fit bientôt l'éloge.

L'emprunt forcé s'annonçait bien.

Nous savons qu'une des conditions nécessaires à la réussite d'un tel emprunt se trouve dans le bon accueil de l'opinion et de la presse.

EXÉCUTION DE L'EMPRUNT. — PREMIÈRES DIFFICULTÉS. — Comme toute mesure de prélèvement, cet emprunt, s'il voulait relever la santé financière du pays, devait être avant tout vif, presque immédiat. Pour agir plus vite, on tomba dans l'injustice. L'instruction du Ministre FAYPOULT aux administrations départementales est un modèle du genre. Les enquêtes, les vérifications, les réclamations étaient à peu près écartées. Les administrations départementales ne devaient « pas prétendre « à une détermination rigoureuse du quart des contribuables.. « Ce quart doit être pris *approximativement* ». Sans doute, pouvait-on se baser sur les rôles des contributions mobilière et foncière de 1795. Mais, même sans être porté sur ces rôles, le contribuable pouvait être taxé, car les administrations avaient le droit de se baser sur la commune renommée. En trois ou

(7) Le *Moniteur*, du 6 pluviôse, écrit que : Pitt tremble de voir réussir cet emprunt et que si cela arrivait, il conseillerait la paix au roi.

(8) Le *Rédacteur*, du 11 Nivôse, voit dans l'emprunt une source de richesse ouverte à tous les citoyens. « Ceux-ci seront remboursés à l'instant où ils paieront, puisque moins il y aura d'assignats, plus la valeur du numéraire augmentera. »

(9) Le *Journal des Hommes Libres* du 24 frimaire voit surtout dans cet emprunt la destruction des fortunes qui lui semble une nécessité.

(10) L'*Historien* du 5 nivôse, journal de DUPONT DE NEMOURS, qui avait protesté aux Anciens lors de la discussion de l'emprunt, s'exprimait en ces termes : « Il peut arriver que cette rude opération amène « la pacification générale. »

quatre jours, les circulaires devaient être envoyées par les départements aux administrations cantonales. Celles-ci devaient déterminer les souscripteurs obligatoires. Ce travail, une fois achevé, était envoyé au département qui le vérifiait et mettait à part la seizième classe. Ensuite, il divisait le reste en 15 classes égales en nombre. La vitesse remplaçait la justice. On agissait avec plus de hâte que de précision.

Bien entendu, les administrations, tant départementales que cantonales, n'eurent pas la célérité un peu exagérée que l'on exigeait d'elles. Les premiers espoirs se ternirent. Les premiers froissements eurent lieu au contact des premières injustices. La multiplicité des lois allait achever la création du mouvement de mécontentement général.

INSTABILITÉ LÉGISLATIVE. — La loi du 10 décembre 1795 avait été particulièrement vague. Elle était sciemment injuste, et ne prévoyait aucun remède à ses injustices. Une loi présentant de tels inconvénients ne peut être exécutée. De plus, elle se buttait à mille circonstances, à mille obstacles qu'elle n'avait pas non plus prévus. Ces injustices, ces obstacles firent naître un fouillis de textes législatifs et réglementaires dont le premier résultat fut de créer l'instabilité. Or, une mesure financière, pareille à celle que nous étudions, ne peut réussir dans de telles circonstances. Les lois qui se succèdent, s'entrechoquent et s'annihilent, ne sont plus prises au sérieux. L'égoïsme humain reprend son empire et le contribuable n'a plus que la pensée de se soustraire au fisc; cette pensée semble presque légitime devant l'impuissance du Gouvernement et du Parlement. Voyons quelques-unes de ces lois.

1° La loi du 25 frimaire autorisait le Directoire à compléter lui-même jusqu'aux élections locales de l'an V les administrations dont tous les membres n'avaient pu être élus encore par les Assemblées primaires : on n'aurait pu attendre jusqu'en

l'an V pour percevoir l'emprunt forcé. Cependant, le Directoire mit quelque temps à nommer les administrateurs en question.

2° Le même jour, une autre loi autorisait les comptables qui n'avaient pas leurs comptes arrêtés à vendre ou à hypothéquer leurs biens jusqu'à concurrence de leur cote d'emprunt forcé.

3° La loi du 27 frimaire autorisait les parents d'émigrés à vendre, malgré le séquestre, la portion de leurs biens qui pourrait être nécessaire au paiement de leur cote d'emprunt.

4° La loi du 3 nivôse limitait au 15 du même mois, dans la Seine, et au 30 dans les autres départements, le temps pendant lequel l'emprunt forcé pouvait être payé en assignats à cent contre un. Elle faisait appel au concours des notaires de Paris qui étaient autorisés à recevoir les versements de l'emprunt forcé. C'est la première modification directe à la loi du 10 décembre 1795. Elle a pour but évident de presser les citoyens à accomplir leur devoir.

Les premières difficultés étaient donc nées.

LES PREMIÈRES ANGOISSES. — Le Directoire demanda, le 26 frimaire, aux Conseils de porter le maximum de la cote de la seizième classe à 25.000 livres au lieu de 6.000 (valeur métallique). Cela fut refusé : on trouvait l'instabilité par trop grande, et l'on craignait la lassitude de l'administration comme celle des contribuables. La loi primitive datait, en effet, du 17 frimaire.

Le 28, le Directoire avouait au Législatif que les résultats de l'emprunt étaient encore éloignés, et qu'il était obligé de lui demander un supplément de facultés pour faire face aux besoins courants.

Le 30, un message fut communiqué, en comité secret, aux Cinq-Cents. C'est le plus lamentable aveu de détresse financière

qu'un Gouvernement ait pu faire. Les armées étaient sans solde, sans vivres, sans vêtements; les négociations devenaient impossibles parce que, « ce qui peut à peine se croire », le Directoire n'avait pas de quoi payer les frais de route des envoyés français.

Puis, le Directoire se livrait à une critique de l'emprunt forcé, et demandait une modification complète de la loi primitive. D'abord, les agioteurs se chargeraient de faire baisser l'assignat à la 1/400^e partie de sa valeur nominale. Le Gouvernement était quand même obligé de les accepter à la proportion de 1 0/0. Ensuite, l'emprunt était insuffisant, les besoins de la Nation se montant à 125 millions (valeur métallique) par mois. Le Gouvernement proposait que la moitié de chaque cote soit obligatoirement payée en numéraire, et l'autre moitié en grains ou en assignats au cours. Les Conseils ne voulurent pas accorder ces changements complets; mais, n'étant pas à quelques lois près, ils en votèrent de nouvelles afin de donner quelques ressources immédiates au Gouvernement, l'emprunt forcé ne suffisait pas.

5° et 6°. — Ce furent les lois des 2 et 3 nivôse qui permirent d'augmenter la circulation fiduciaire jusqu'à 40 milliards d'assignats. On n'irait pas plus loin. Si l'on atteignait 40 milliards ou si, avant de les atteindre, les 2/3 de l'emprunt étaient rentrés, la planche aux assignats serait brisée.

D'autre part, le Directoire pourrait vendre, en numéraire ou en assignats, un tiers au comptant, les deux autres tiers payables dans les deux mois, ses biens meubles et immeubles, la plupart des bois, maisons et parcs nationaux (11).

(11) Exception était faite des domaines de Versailles, Fontainebleau et Compiègne; mais les forêts ci-devant royales de Fontainebleau, Compiègne, Laigue et Halatte étaient aliénables temporairement pour 30 ans. Marion, t. III, p. 419.

Le Gouvernement fut autorisé à créer 60 millions de rescriptions gagées sur les futures rentrées de l'emprunt forcé. Ces rescriptions perdirent 35 0/0 de leur valeur en pluviôse, 50 en ventôse, 80 en germinal.

Qu'allait-on faire pour subvenir aux besoins des services publics, en attendant la rentrée de plus en plus problématique de l'emprunt forcé? Un seul procédé était possible : continuer à émettre des assignats. Le Gouvernement ne s'en fit pas défaut. Le 6 nivôse, deux arrêtés furent pris : le premier permettant la fabrication de 4 milliards en assignats de 1.000 et 2.000 livres ; le second, autorisant la fabrication de 3 milliards en assignats de 10.000 livres. Le 7 nivôse, 11 milliards en assignats, 50 millions de numéraire furent mis à la disposition du Ministre de la Guerre. Le 17 nivôse, 5 milliards mis à celle du Ministre de l'Intérieur et 1 milliard à celle du ministre de la Police Générale. Le 25 pluviôse, 10 millions furent affectés à l'Intérieur. Le 22 nivôse, on était fort près des 40 milliards prévus.

DESTRUCTION DE LA PLANCHE AUX ASSIGNATS. — RAMEL avouait, le 8 pluviôse, une circulation de 38.849.000.000 de livres. Il disait que le 15, on pourrait détruire la planche aux assignats. Par prudence, en principe, pour que cela ait plus de solennité; en pratique, pour pouvoir émettre encore quelque peu, on attendit le 30 (19 février 1796). A cette date, la planche et les différents instruments de fabrication des assignats furent détruits place Vendôme, après avoir été promenés autour de la Trésorerie. Les assignats étaient montés à un maximum d'émission de 45.581.618 livres, dont 35 milliards étaient encore en circulation.

LA GRANDE IMPOPULARITÉ DE L'EMPRUNT FORCÉ DE L'AN IV. — Nous avons déjà vu les premiers froissements que créa la loi de frimaire. Nous avons vu ses injustices, les premiers obstacles

auxquels elle se butait, l'émission des assignats, qui continuait, sans avoir peut-être été interrompue par la destruction de la planche (12). Le louis haussait dans des proportions inquiétantes. Il valait 3.283 francs-papier, le 21 frimaire; 5.520, le 1^{er} nivôse. Le mécontentement atteignit aussi son maximum, les rapports de police en font foi (13). « Tout le monde criait « contre une mesure qui, quinze jours auparavant, était regardée par tous comme très salutaire. » La résistance se faisait partout sentir. On protestait contre le système de la notoriété publique, contre l'arbitraire des administrations. Tel quartier, dans Paris, voyait tous ses marchands taxés au maximum (rue des Lombards, rue Saint-Denis). Les journaux firent chorus avec l'opinion publique. On brûla ce que l'on avait adoré, d'autant plus que les premiers résultats de l'emprunt commençaient à être connus, et que l'échec s'affirmait de plus en plus inévitable. Le *Censeur des Journaux* du 30 pluviôse déclarait que les bases de l'emprunt étaient fausses, et que l'on était obligé de céder à la force des observations des plaignants.

Le Gouvernement fit tout pour voiler la réalité. Dans son rapport du 10 pluviôse de l'an IV, le Ministre FAYPOULT disait que 8 milliards d'assignats étaient déjà rentrés, que dans certains départements, l'assignat circulait pour le 1/100^e de sa valeur, que les départements belges donneraient 70 millions en numéraire, et que le remboursement des rescriptions était garanti. Les journaux gouvernementaux, comme la *Sentinelle* et le *Rédacteur*, montraient, bien entendu, le même optimisme béat.

L'EMPRUNT FORCÉ DE L'AN IV EN PROVINCE. — LES PREMIERS RÉSULTATS. — L'application de l'emprunt forcé dans le Jura a

(12) V. Marion, t. III, p. 422, note 1.

(13) V. Marion, t. III, p. 423 ; Rapport du 15 Nivôse, du 19 Pluviôse, etc...

été étudié par M. LIBOIS (14). L'administration départementale avait fixé au 6 nivôse le délai pour la remise des rôles par les administrations municipales.

(14) Emprunt forcé de l'an IV. Société d'émulation du Jura (1894). M. Libois nous donne le fac-simile d'un récépissé de l'emprunt et d'un coupon sur le paiement des contributions directes.

RÉCÉPISSÉ

Je soussigné, Percepteur de la commune d
canton d Département du Jura, déclare avoir reçu du C^{en}
taxé au rôle de l'emprunt forcé établi par la loi du 19 Frimaire
4^{me} année de la République, à la somme de
en numéraire ou valeur représentative aux termes de la loi, dont je
lui ai délivré la présente quittance, divisée en dix coupons suivant
la forme prescrite par l'art. IX de la loi du 19 Frimaire dernier.
Fait le an 4^{me} de la République Française une
et indivisible.

Le Percepteur de la commune d

COUPON POUR PAIEMENT DES CONTRIBUTIONS DIRECTES

Départ^t du
JURA

EMPRUNT FORCÉ DE L'AN IV.

Municipalité
d
COMMUNE
d

Bon pour la somme de
faisant le dixième de la taxe d'emprunt forcé
de l'an IV du C^{en}

A valoir en paiement des contributions directes
de l'an quatre

Ou admissible, dès à présent, en paiement du
Droit d'enregistrement dû pour cause de suc-
cession.

Conformément aux articles XI et XII de la
loi du 19 Frimaire an IV.

N^o 1

Percepteur de la commune
d

Commisaire nommé par
l'administration municip.

Bon pour
francs

Le 9, 20 cantons sur 63 avaient remis leur travail ! Et l'administration départementale écrivait quelle était la difficulté de faire payer les campagnes. Certains riches campagnards avaient fait évaluer leur fortune à 20 livres ! Les villes étaient moins récalcitrantes.

Tout cela était dû au système des classes qui facilitait l'arbitraire. L'idée de tout contribuable était de se soustraire à l'emprunt forcé, et il y arrivait. D'ailleurs, le contribuable, fût-il honnête, n'en demeurait pas moins jaloux du citoyen qui, habitant le canton ou le département voisin, était placé dans une classe inférieure, tout en possédant exactement la même fortune que lui. Dans un arrêté du 17 pluviôse, l'administration départementale constata que, selon les renseignements qui lui avaient été fournis, il n'y avait pas plus de 1.800 fortunes de 15 à 50.000 livres. Elle avait été obligée de descendre aux fortunes de 20.000 livres pour compléter la 15^e classe, de 10.000 pour la 14^e, de 6.000 pour la 13^e de 4.000 pour la 12^e. Avouant son impuissance, l'administration préférait ne pas être payée, car on n'aurait pu exécuter la loi sans secousses sociales particulièrement dangereuses « dans un pays frontière ».

L'administration de la Haute-Garonne montrait combien étaient vains les efforts de ses travaux (15) devant la mauvaise volonté et la déloyauté des administrations municipales et de certains citoyens.

Les officiers municipaux, humbles exécuteurs de la loi, étaient rendus responsables des injustices de celle-ci. Ils étaient traités de façon ignominieuse (16) ; certains, comme dans l'Aude, se cachaient ou fuyaient, comme à Orléans. Les villes refusaient en masse de payer. C'était le cas de Rouen. Un homme fut

(15) Lettres des 10 et 26 Nivôse. Arch. Haute-Garonne, livre 18.

(16) Cas du commissaire taxateur, près le canton d'Ivry-Carignan, dans les Ardennes.

assassiné dans un canton vosgien. Beaucoup d'autres furent menacés (17). Dans le même département, un arrêté du 28 pluviôse de l'administration départementale montrait le déchaînement de haine qui éclata contre ceux qui avaient fourni des renseignements à l'administration, ou contre ceux qui s'étaient pourvus en dégrèvement de leur cote. Leur existence, celle de leur famille, furent menacées. « Il s'agissait, selon M. Marcel « Marion, d'une insurrection morale de la France entière contre « une loi détestée. »

SUITE DE L'INSTABILITÉ LÉGISLATIVE. — Devant les premiers résultats, le Directoire résolut d'employer la manière forte.

1° La loi du 22 nivôse ordonna que tout souscripteur obligatoire qui n'aurait pas acquitté le premier tiers au 30 nivôse, serait contraint pour la totalité ; de même celui qui n'aurait pas acquitté le deuxième tiers au 15 pluviôse. Remarquons que ces lois étaient à effet immédiat et que l'instabilité en était d'autant plus grande. Ne sachant ce qu'il devait faire le lendemain, le contribuable s'abstenait, et c'était naturel.

2° Un arrêté du 27 pluviôse ordonna que tout paiement fait après le 30 nivôse fût effectué en numéraire, en grains pour moitié, et pour l'autre moitié en assignats au cours. Ceci pour que tous les assignats rentrassent avant le 30 nivôse.

3° Le 5 pluviôse, on ordonna l'affichage de tous les réclaments contre leur cote d'emprunt forcé.

4° Le 8 pluviôse, le Directoire s'avoua vaincu. Il autorisa les administrations départementales qui, dans leur hâte d'exécuter la loi du 19 frimaire, n'avaient pu confectionner les rôles avec la précision voulue, à établir des taxes additionnelles et des

(17) Lettre de François de Neufchâteau, alors commissaire du Directoire près le département des Vosges. Ce département était cité à la tribune des Cinq-Cents comme ayant acquitté l'emprunt avec enthousiasme. V. Marion, t. III, p. 425.

dégrèvements. En exécution de cet arrêté, il y eut beaucoup de dégrèvements et fort peu de taxes additionnelles.

5° Le 14 pluviôse, on édicta une prorogation jusqu'au 25 pluviôse dans la Seine, et jusqu'au 10 ventôse dans les départements, des délais dans lesquels les citoyens compris dans les classes taxées au-dessous de 600 livres pourraient payer en assignats, à raison de 100 pour 1.

6° LOI DU 26 PLUVIOSE. — Le 26 pluviôse, la loi du 19 frimaire de l'an IV fut abolie et remplacée par une nouvelle loi qui cherchait une plus grande justice. BALLAND avait montré l'iniquité du système de classes égales en nombre. Par la loi du 26 pluviôse, les administrations départementales avaient droit de remanier complètement les rôles sans être tenues de conserver un nombre égal de prêteurs dans chaque classe. Elles devaient cependant compenser les décharges qu'elles allaient faire par des taxes additionnelles. Elles pouvaient taxer jusqu'au 1/50 de leur fortune les citoyens riches de plus de 100.000 livres de capital (valeur 1790). Quinze jours étaient donnés à dater de la notification des nouvelles taxes pour les payer en assignats à 100 capitaux pour un. On voulait plus d'équité, on aboutit à des injustices bien plus grandes qu'auparavant. Aucune date ferme n'étant donnée, les administrations pouvaient reculer le moment du versement. C'est ce qu'elles firent. Elles purent agir avec un arbitraire légalement reconnu. Désormais, il était officiel qu'on ne comptait plus sur les 600 millions qu'exigeait la loi du 19 frimaire.

Tout recommença : les haines, l'effort de tous pour échapper à l'emprunt, les réclamations générales. On peut dire qu'il y eut unanimité des administrations communales. Toutes déclaraient, en effet, qu'il n'y avait que des dégrèvements à faire chez leurs habitants. C'est ainsi que le département du Doubs abaissa des rôles de 4.595.180 à 1.654.530 livres. Dans la Haute-Garonne, la commune de Moutech s'accusa d'avoir con-

fectionné ses rôles primitifs à la hâte ; elle proposa, après réflexion, 80.830 livres de décharges et 330 de cotes additionnelles. Toute la Haute-Garonne, d'ailleurs, proposait 1.119.366 livres de décharges contre 22.980 livres d'augmentation. L'administration centrale menaça alors, si tout n'était pas changé avant le 5 germinal, d'envoyer elle-même des commissaires vérificateurs. Mais on savait ce que valaient les menaces administratives, et de plus, une telle vérification aurait coûté un peu cher.

7° La loi du 19 ventôse prorogea, jusqu'au 30 pour la Seine, au 15 ou 30 germinal, suivant la distance, pour les départements, le délai dans lequel on acceptait les capitaux à 100 contre 1 ; passé ce délai, on acceptait 110 contre 1 avec un capital de plus par jour de retard : c'était l'astreinte.

LES RÉSULTATS. — 1° Quant à l'assignat : les assignats n'avaient point été détruits comme pensait le Directoire. Leur valeur n'avait pas augmenté. L'assignat de 100 livres était tombé à 8 en pluviôse, à 6 en ventôse.

Le louis passa de 5.200 au commencement de pluviôse, à 7.000 en ventôse.

2° Quant au prix de la vie, les prix avaient augmenté dans des proportions effroyables (18). La misère était atroce (19). Les gens étaient sans logis, sans vêtements, ne pouvant manger. Ce n'était pas à cause du manque de production ; on produisait beaucoup et la vie n'était pas chère pour celui qui avait du numéraire ; mais c'était le papier qui n'avait aucune valeur ; les rentiers, les petits bourgeois n'en avaient pas assez pour se procurer l'indispensable (20).

(18) Il fallait payer 1.800 livres un dindon, 400 un poulet. La livre de pain valait 60 l., les œufs, 9 à 10 l. pièce, 30 l. le blanchissage d'une chemise.

(19) Voir rapport des 17 et 19 Ventôse, qui dépeignent les misères publiques.

(20) Marion, t. III, p. 430 et 431.

3° En thermidor, les rôles prévoyaient 511.786.396 livres à recouvrer sur 600 millions espérés (21). Il avait été fait d'ailleurs beaucoup de doubles emplois ; il fallait accorder des dégrèvements aux départements vendéens et bretons ravagés par la guerre civile. On a recouvré, en réalité, 13.138.535.100 en assignats, 8.201.000 en numéraire ou valeurs équivalentes : en tout, 139 à 140 millions réels.

LA LIQUIDATION. — Devant la résistance des contribuables, le Directoire dut s'incliner. Par la loi du 30 thermidor, il autorisait les administrations départementales à réduire de moitié dans l'Ouest, d'un quart partout ailleurs, le montant de leurs rôles. Les contribuables devaient s'acquitter en mandats au cours ou en numéraire. S'ils le faisaient dans les trois décades, ils toucheraient des primes. Cependant, au 1^{er} germinal, on n'avait encore que 29.300.000.000 assignats, 12.664.914 numéraire ou métaux précieux, en tout 305.000.000, valeur réelle, un peu plus de la moitié de ce que l'on espérait.

L'EMPRUNT FORCÉ ET L'IMPÔT. — N'oublions pas que beaucoup de coupons de cet emprunt avaient servi à payer les contributions directes et les droits d'enregistrement. Comme on les avait obtenus à 100 capitaux pour 1, et que le franc-assignat était tombé dans de considérables proportions, on put dire que l'Etat avait subi un double échec. Au 1^{er} fructidor, par exemple, 100 francs mandats pouvaient servir à payer une somme qui, au cours du jour, aurait dû coûter au contribuable 3.125 francs. C'est alors que bien des contribuables voulurent avoir des coupons d'emprunt forcé. On voulait être porté sur les rôles. On demandait des taxes additionnelles. On était jaloux de l'heureux mortel qui avait été fortement taxé (22).

(21) Rapport de LACUÉE aux Anciens, 18 Thermidor.

(22) L'*Historien* montrait la manière *délirante* dont étaient gérées les finances publiques. Marion, t. III, p. 432.

FIN DE L'EMPRUNT. — La loi du 5 ventôse de l'an V ordonna la clôture de l'emprunt. Le paiement des cotes devait avoir lieu à 1/20 en numéraire ou mandats au cours ; 19/20 en inscriptions, ordonnances des Ministres, etc... Les quittances admissibles en paiement de contributions n'étaient données que pour la partie payée en numéraire ou en mandats au cours. Grâce au procédé que nous avons vu employer par les souscripteurs pour payer leurs contributions, il est possible que de ce fait le bénéfice de l'Etat ait été réduit à 100 millions (23).

CONCLUSIONS. — D'accord avec Gilbert DESMOLIÈRES (24), nous croyons que l'échec de cet emprunt est dû en grande partie à l'instabilité législative que nous avons signalée plusieurs fois au cours de cette étude. Le citoyen n'avait plus confiance en l'autorité de l'Etat. Il savait que les méthodes énergiques étaient temporaires. Le lendemain voyait l'annulation des mesures prises la veille. Puis, ces procédés essayant d'assainir en une fois les finances de l'Etat (emprunt forcé, prélèvement sur le capital, etc...) ne peuvent réussir quand l'opinion publique est contre elles. Or, jamais l'opinion ne fut plus nettement opposée que dans le cas de l'an IV. Ce n'était plus de la résistance, c'était de l'insurrection. Et puis, n'était-il pas trop tard pour agir ? La France aurait-elle pu faire le sacrifice qu'on lui demandait ? Peut-être un Gouvernement fort aurait-il pu aboutir à de meilleurs résultats ; mais, nous l'avons vu, dans le fouillis des lois concernant l'emprunt forcé, aucune sanction n'était prévue, ou bien, si elles étaient prévues, ce n'était pas pour longtemps. Jamais un contribuable qui différerait ses versements n'a été inquiété. Il savait que la France était derrière lui,

(23) Rapport de Cretet, aux Anciens, sur la loi du 9 vendémiaire de l'an VI.

(24) Rapport de Gilbert Desmolières, sur l'emprunt forcé, 30 brumaire de l'an V.

et que le Gouvernement ratifierait tôt ou tard sa mauvaise volonté. Le vrai courage eût été de payer ; c'était s'assurer la haine de ses voisins, et se désigner volontairement à l'administration pour les taxes additionnelles futures. C'était aussi un non-sens pour qui raisonnait en égoïste. Pour payer, il fallait être patriote et altruiste au-delà de toute mesure : Personne ne paya !

CHAPITRE V

III. L'EMPRUNT FORCÉ DE L'AN VII (1)

Nous arrivons à la période des modifications gouvernementales. Le Gouvernement était tellement impopulaire qu'on avait dû remplacer quatre des Directeurs. Aux Finances, RAMEL, qui avait succédé à FAYPOULT, fut obligé de céder sa place à ROBERT-LINDET.

I. — SITUATION FINANCIÈRE. — La dette, de par la loi du 24 frimaire de l'an VI, se trouvait réduite des $\frac{2}{3}$. Cette réduction jointe aux annulations des rentes d'émigrés, des rentes de communautés de mainmorte, des rentes acceptées en paiement des biens nationaux, il ne restait plus, pour la France proprement dite, que 40.216.000 francs de dettes. A cette somme, vinrent s'ajouter les dettes de la Belgique, de la Rive Gauche du Rhin, du Piémont, de la Ligurie, de Parme, de Plaisance, etc.

Le tout se monta à 46.302.000 francs.

La misère était grande, les soldes des soldats restaient impayées, alors qu'il devenait nécessaire de donner une impulsion aux opérations militaires.

Le Ministre des Finances eut recours à deux moyens :

1° La constitution d'un syndicat formé des principaux capitalistes, banquiers et commerçants, qui devait émettre des effets que le Gouvernement escompterait ou donnerait en paiement à ses fournisseurs.

2° L'emprunt forcé dont les Conseils s'occupaient. Un premier

(1) V. Jèze. Cours de Science et de Législation financière (6^e édit. 1922, Le Crédit public, p. 486, 487 et 488), et Vuhrer, Histoire de la Dette publique en France, t. I, p. 421 et s., t. II, p. 2 et s.

projet avait été rejeté après rapport de CRÉTET. Un second projet allait aboutir.

II. — L'EMPRUNT FORCÉ. — Loi du 10 messidor, an VII (28 juin 1789), articles 8 et suivants ; Loi du 19 Thermidor, an VII (6 août 1799).

1° *Cause de l'emprunt ; ce qu'on attendait de lui.* — La cause directe de cet emprunt fut d'ordre militaire : 100 millions étaient nécessaires pour appeler sous les drapeaux les nouveaux conscrits. Cette somme devait être obtenue par l'emprunt forcé, qui prenait modèle sur celui de 1793, dont la réussite, cependant, n'avait rien eu d'encourageant.

L'emprunt était donc de 100 millions.

Il ne portait pas d'intérêt. Cette règle logique avait été observée pour les deux emprunts forcés précédents.

2° *Des souscripteurs.* — Comme les emprunts de 1793 et de l'an IV aussi, il s'adressait à « la classe aisée des citoyens », et se basait sur la contribution foncière payée par les citoyens. Nous voyons que l'idée de la supériorité des fortunes immobilières sur les fortunes mobilières existait dans toute sa force à cette époque.

3° *Exemptions.* — Les citoyens qui ne payaient pas au moins 300 francs au principal de contribution foncière étaient exemptés de l'emprunt. De même, les traitements et salaires des fonctionnaires publics et employés.

4° *Progression.* — L'emprunt était progressif. L'échelle de la progression était basée sur la cote foncière du contribuable.

Celui dont la cote était de 300 à 400 francs, devait payer $\frac{3}{10}$ du principal de cette contribution ; ; de 400 à 500 francs, $\frac{4}{10}$; de 500 à 600 francs, $\frac{5}{10}$; de 600 à 700 francs, $\frac{6}{10}$; de 700 à 800 francs, $\frac{7}{10}$; de 800 à 900 francs, $\frac{8}{10}$; de 900 à 1.000 francs, $\frac{9}{10}$; de 1.000 à 1.100 francs, $\frac{10}{10}$; de 1.100 à 1.500 francs, $\frac{12}{10}$; de 1.500 à 2.000 francs, $\frac{14}{10}$; de 2.000 à

2.500 francs, 16/10 ; de 2.500 à 3.000 francs, 18/10 ; de 3.000 à 4.000 francs, 20/10.

Au-dessus de 4.000 francs de contribution foncière, un jury, dont nous verrons la composition, devait fixer la progression, allant du double de la cote (20/10) aux 3/4 du revenu annuel du prêteur.

En principe, jamais la souscription forcée ne devait dépasser cette proportion.

Les cotes des époux, même taxés séparément, étaient réunies pour la participation à l'emprunt ; cette mesure sévère se justifiait par l'idée de communauté des biens des époux et par le grand besoin d'argent du Gouvernement.

5° *Fixation de l'Assiette de l'emprunt par le Jury.* — *Ses pouvoirs.* — *Sa composition.* — Afin de déterminer les prêteurs et leur cote, il était institué un jury formé de l'Administration centrale de l'Arrondissement et de 6 à 10 citoyens contribuables *non sujets à l'emprunt* « dont la probité, le « patriotisme et l'attachement à la Constitution de l'an III, « garantissaient la fidélité. » Ce jury pouvait agir en tout arbitraire, ses pouvoirs étaient illimités.

Il pouvait, nous l'avons vu, taxer jusqu'aux 3/4 de ses revenus le contribuable dont la cote foncière était supérieure à 4.000 francs.

Il pouvait, de façon plus générale, demander au citoyen une somme plus élevée que ne le comportait le chiffre de la contribution foncière. Il pouvait évaluer « *en son âme et* « *conscience* », c'est-à-dire avec ses passions et ses haines, « la fortune de ceux qui, ne payant pas 300 francs de contribution foncière, avaient une fortune mobilière les ayant fait « inscrire au rôle de la contribution mobilière de l'an VII pour « une somme de 100 francs, et au-dessus. »

De même, il pouvait évaluer en son âme et conscience la fortune de ceux qui payaient pour plus de 300 francs de contri-

bution foncière, et possédaient en outre une fortune mobilière. Il pouvait évaluer la fortune de « ceux enfin qui, par leurs « entreprises, fournitures ou spéculations, auraient acquis une « fortune atteinte de manière insuffisante par la base des con- « tributions. »

Il pouvait porter dans une classe supérieure à celle déterminée par leur fortune, les célibataires, les veufs sans enfants. En sens inverse, il pouvait placer dans la classe inférieure tout citoyen père de 4 enfants.

Comme on se rappelait des ennuis qu'avaient eus les administrateurs départementaux et locaux, lors de l'emprunt forcé précédent, il était stipulé que la fonction de juré était obligatoire.

6° *Appel aux décisions du jury.* — Un jury de révision était constitué. Il se composait de 12 contribuables non atteints par l'emprunt désignés par l'administration départementale, et jugeant des réclamations conjointement avec cette dernière.

7° *Délai de paiement.* — Pour atténuer les effets de l'emprunt, il était accordé un délai de paiement de 10 mois. Les versements devaient avoir lieu par sixièmes.

8° *Sanctions.* — Le receveur tirait un mandat sur l'assujetti ; si celui-ci ne payait pas dans les quinze jours de la réception du mandat, il devait être contraint au versement par sequestre, expropriation, contrainte par corps.

9° *Remboursement.* — Une loi particulière devait intervenir pour régler le remboursement. En tous cas, « les domaines nationaux invendus » étaient affectés à ce remboursement.

10° *Disposition particulière.* — Les bons de réquisition pour fournitures militaires faites depuis le 1^{er} Germinal an VII étaient admis en paiement de la souscription forcée. Ceci pour réduire la dette immense contractée par l'Etat envers les fournisseurs de toutes sortes, qui d'ailleurs abusaient de la situation lamentable de l'administration centrale.

III. — L'OPINION PUBLIQUE ET L'EMPRUNT FORCÉ. — Les deux premiers emprunts forcés étaient trop proches encore pour ne pas être présents à la mémoire de tous. Le déplorable emprunt de l'an IV surtout, venait d'être clôturé.

Le Directoire, en outre, était impopulaire à cause de ses défaites militaires, de ses coups de force et de la corruption de ses administrateurs. La gestion financière était livrée à l'anarchie. L'opinion publique n'admit point l'emprunt forcé de l'an VII. C'est en vain que le Directoire exécutif appela « tous les Français à concourir à l'exécution de ces dispositions » légales sur l'emprunt forcé « dont l'objet est d'assurer le salut de la Patrie, celui des armées, et le repos de l'Europe (2) », on ne l'entendit point. Cette mesure financière acheva de le discréditer.

IV. — ETAT DES FINANCES APRÈS LE DIRECTOIRE. — Quand le Consulat voulut améliorer la situation politique et financière de la France, il trouva nos finances dans un triste état.

Nous avons vu que la misère régnait, que les armées étaient sans solde. Mais, au manque de moyens s'ajoutait le manque de méthode, le manque d'administration. Les ordonnances des Ministres demeuraient en souffrance. Le produit des coupes de bois pour l'année était déjà absorbé. Il y avait bien un service douanier, mais ses revenus suffisaient à peine à le faire vivre.

Mais, peut-on objecter, la circulation fiduciaire était bien moindre, du fait de la disparition des assignats, et la situation allait s'assainir. Le cours des prix devait baisser, celui du franc hausser. Nullement ! Les assignats étaient remplacés par quantité de papier douteux de toute nature. Il y avait les assignations sur les caisses publiques, assignations dont l'échéance était aussi incertaine que le paiement ;

(2) Arrêté du Directoire exécutif du 23 fructidor de l'an VII 9 septembre 1799).

Les délégations sur les rentes foncières dues à l'Etat par des gens mystérieux et inconnus ;

Les cédulas hypothécaires souscrites par des adjudicataires de biens nationaux, adjudicataires qui d'ailleurs étaient la plupart du temps inconnus aussi, disparus ou insolvables ;

Les bons d'arrérages qui avaient été remis par l'Etat aux rentiers. Ceux-ci, à court d'argent, les avaient vendus à vil prix, en se ruinant et en ruinant le Trésor qui devait les accepter au pair.

Donc, les signes d'échange étaient de toutes sortes. Les caisses publiques aussi, étaient de toutes sortes et accablées par la multiplicité des créances existant contre elles. La gestion financière était par trop embrouillée. Nombre de fournisseurs en profitaient pour se faire payer les services qu'ils n'avaient pas encore rendus et qu'ils n'avaient pas l'intention de rendre (3).

V. — ABROGATION DE L'EMPRUNT FORCÉ DE L'AN VII. — Bonaparte voulut que sa première mesure financière fit contraste avec les actes de l'administration précédente. Il voulut affirmer, par son premier geste, sa volonté de remettre tout dans l'ordre. Le 24 Brumaire, il transmit à la Commission législative des Cinq-Cents (4), un rapport rédigé par le Ministre des Finances GANDIN, proposant l'abrogation de l'emprunt forcé. « Il importe au crédit public, disait le rapport, de faire « promptement disparaître du Code de notre législation une « loi qui le déshonore. »

La loi du 27 Brumaire de l'an VIII (13 Novembre 1799) abrogea l'emprunt forcé.

(3) Notons que les Consuls, le 20 brumaire de l'an VIII n'avaient pu payer les frais des journées du 18 et du 19 que grâce à un prêt de 300.000 francs fait à l'un d'entre eux.

(4) La commission remplaçait le Conseil des Cinq-Cents qui avait été dissous.

VI. — LIQUIDATION DE L'EMPRUNT PAR LA LOI DU 27 BRUMAIRE.

— Pour remplacer cet emprunt, et pour faire face aux dépenses de l'Etat qui, elles, n'étaient pas abrogées, le Consulat recourut à une subvention extraordinaire de guerre. On percevrait 0 fr. 25 par franc du principal des contributions foncière, mobilière, personnelle et somptuaire de l'an VII ;

Les prêteurs qui avaient souscrit à l'emprunt de l'an VII n'étaient pas lésés. Les sommes qu'ils avaient versées seraient compensées avec leur cote de subvention de guerre et leurs contributions de l'an VIII. On compenserait la somme versée et un intérêt de 5 %^o, à dater du jour de leur souscription. S'il restait un excédent après la compensation, cet excédent leur serait remboursé avec l'intérêt de 5 %^o.

VII. — L'OPINION PUBLIQUE ET LA LOI DU 27 BRUMAIRE DE L'AN VIII. — Autant l'opinion avait été défavorable à l'emprunt forcé, autant elle fut heureuse de son abrogation. Il se produisit en France un fait qui mérite d'être cité. Le commerce et la Banque de Paris offrirent, en gage de reconnaissance, un prêt de 12 millions au Gouvernement. Le geste fut beau, mais il ne fut pas exécuté (5). Malgré leur offre, les capitalistes ne versèrent immédiatement que 3 millions. Pour le reste, un emprunt de 12 millions fut émis sous forme de loterie. Il y avait 40.000 billets à 300 francs, et les lots valaient de 350 à 12.000 francs (arrêté des Consuls du 24 Frimaire de l'an VIII). Le remboursement de ce prêt fut garanti par le produit de la subvention extraordinaire de guerre. En fait, il y avait là un prêt accordé à un Gouvernement ; c'était un emprunt politique plutôt que national.

VIII. — CRITIQUE ET CONCLUSION. — Les critiques de l'emprunt forcé de l'an VII ont été faites par l'opinion publique

(5) Le processus de l'emprunt forcé de l'an IV est comparable, surtout en ce qui concerne l'intervention des banques, et toutes proportions gardées, à l'emprunt forcé norvégien de 1920. V. p. 187.

de l'époque. C'était l'emprunt de l'arbitraire et de l'injustice.

D'abord, il était illogique de baser cette mesure de prélèvement sur l'unique contribution foncière. Il était dangereux de pallier à cet obstacle en donnant tous pouvoirs d'estimation de fortune au jury.

Celui-ci comprenait six à dix citoyens (12 pour le jury de révision) non sujets à l'emprunt, et qui pouvaient fixer selon leur conscience l'assiette de ce dernier. Il est inutile d'insister sur l'absurdité d'une telle méthode employée au milieu des passions politiques. Les membres du jury étaient ou des citoyens peu aisés, et pour cela exemptés de l'emprunt, ou des dissimulateurs. Dans le premier cas, il y avait peut-être de leur part rancune contre ceux qui possédaient plus qu'eux ; dans le second cas, il était malheureux de donner à des dissimulateurs un rôle qui demandait, non seulement de l'impartialité, mais de l'honnêteté. L'échec de l'emprunt forcé de l'an VII n'a rien qui puisse étonner. En six ans, la France en était à son troisième emprunt forcé. C'était trop. Un pays qui emploie ces mesures extrêmes à plusieurs reprises dans un si court laps de temps, ne pouvait être considéré comme sérieux au point de vue financier.

La situation de la France, en l'an VII, était-elle désespérée ; n'y aurait-il pas eu à cette époque un procédé capable de la relever ? Nous croyons que si. L'emprunt de l'an VII a échoué :

1° A cause de la lassitude des Français qui ne pouvaient plus supporter qu'on les traitât en enfants ;

2° A cause de l'impopularité du Directoire.

Un simple remaniement des impôts eût peut-être été suffisant ; mais, pour être accepté, ce remaniement aurait dû être l'œuvre d'un Gouvernement fort et jouissant de l'estime publique : C'est ce que fut le Consulat, et sa réussite prouve qu'il était possible de réagir et de sauver la situation financière du pays.

CHAPITRE VI

EMPRUNT FORCÉ FRANÇAIS DU 16 AOÛT 1815

I. — SITUATION FINANCIÈRE DE LA FRANCE. — Le 22 juillet 1814, le Baron Louis exposait à la Chambre des Députés la situation du budget.

Pour 1812, disait-il, le déficit était de 178 millions ;

Pour 1813, le déficit était de 278 millions ;

Pour 1814, le déficit serait de 231 millions.

Le Ministre espérait pour 1815 un excédent de 70 millions (1).

Il n'en fut rien. Le Baron Louis n'avait pu prévoir les Cent-Jours, la défaite de la France et l'occupation du pays par les alliés vainqueurs.

Après ces malheurs, l'état de nos finances était pitoyable. On redoutait en outre les indemnités qu'allait fixer l'étranger. Par une ordonnance du 16/22 Août 1815, le Roi décrétait une réquisition de guerre de 100 millions de francs. C'était un emprunt forcé ; le Roi lui donnait le nom de réquisition que tout emprunt forcé devrait avoir.

II. — ETUDE DE L'ORDONNANCE DU 16/22 AOÛT 1815.
— « Ordonnance du Roi qui prescrit la perception, à titre de réquisition de guerre, d'une contribution extraordinaire de 100 millions dans les proportions déterminées, pour chaque Département, par l'état y annexé (2) (VII Bulletin XV, N° 69). »
— Le Gouvernement de la Restauration ne se faisait pas d'illusion ; c'était un procédé extrême qu'il employait.

(1) Vührer, t. II, p. 62.

(2) Duvergier, Collection des Lois, vol. 20, p. 37, 38, 39.

« Les circonstances sont telles, disait le préambule de l'Ordonnance, que nous n'avons pas le choix des moyens. »

Puis le préambule expliquait la mesure édictée :

« Nous avons dû nous arrêter à celui (au moyen) qui nous a paru présenter le moins d'inconvénients, et être le plus propre à soulager ceux de nos sujets qui ont le plus souffert, en appelant à partager leurs charges ceux sur lesquels les réquisitions ont moins porté. Nous nous sommes déterminés à établir provisoirement une contribution extraordinaire répartie sur les divers départements, en proportion de leurs ressources, espérant que quelque pesants que soient ces sacrifices, ils le seront moins que le maintien d'un régime sans calculs et sans règles. »

Après ce coup de griffe bénin donné à l'Empire, le préambule continuait en se servant du procédé classique des Gouvernements révolutionnaires : il faisait appel au patriotisme des capitalistes.

« Plein de confiance dans le patriotisme des principaux négociants, propriétaires et capitalistes, nous désirons les associer à notre sollicitude pour le soulagement de leurs compatriotes ruinés par les événements, sans prétendre pourtant que les sommes qu'ils paieront au-delà de leur part contributive, restent définitivement à leur charge, et ne considérant les excédents que comme des prêts faits pour donner à la perception extraordinaire une accélération proportionnée à l'urgence des besoins... »

« Le mal qui s'accroît chaque jour ne nous permet pas d'attendre la réunion des deux Chambres pour concerter avec elles les mesures qu'il nous commande. »

1^o *Répartition entre les Départements.* — L'article 1^{er} de l'Ordonnance prévoyait donc la perception extraordinaire d'une somme de 100 millions « sur les Départements, et dans les proportions déterminées à l'état ci-joint. » (3).

(3) « Etat de répartition de la contribution extraordinaire à verser au Trésor royal comme réquisition de guerre, annexé à l'Ordonnance du 16 août 1815. »

Donnons quelques exemples des sommes les plus fortes et les plus faibles exigées par cet état des Départements considérés comme les plus riches et les plus pauvres au sortir des guerres de l'Empire :

Seine	13.340.000
Seine-Inférieure	5.350.000
Gironde	5.330.000
Nord	4.330.000
Calvados	3.540.000
Somme	3.330.000
Pas-de-Calais	3.000.000

Quant aux Départements les plus pauvres, c'étaient :

Basses-Alpes	95.000
Ariège	95.000
Hautes-Alpes	70.000
Aube	70.000
Mont-Blanc	27.000

2° *Des Assujettis*. — Ceux qui allaient souscrire provisoirement à la réquisition étaient « Les principaux capitalistes, « patentables et propriétaires de chaque Département. » On voit que rien n'était changé, si ce n'étaient les mots employés pour désigner les assujettis. C'étaient toujours les riches, comme en 1793, les plus imposés, comme en l'an IV, la classe aisée des citoyens comme en l'an VII.

Ces capitalistes durent faire *provisoirement* l'avance intégrale de la quote-part assignée à leur Département.

3° *La Répartition*. — Il était créé un Comité de Département composé : du Maire du chef-lieu, du Receveur général et de cinq membres choisis par le Préfet dans le Conseil Général et dans le Conseil de Préfecture, parmi les principaux propriétaires et capitalistes (4). Ce Comité avait deux attributions :

(4) Ce Comité était donc, par sa composition, radicalement opposé au jury départemental de l'an VII.

1° Il faisait la répartition entre les arrondissements du contingent total assigné au département ;

2° Il faisait la répartition individuelle entre les capitalistes du chef-lieu du département.

Pour faire la répartition individuelle dans l'Arrondissement, il était institué un Comité d'Arrondissement composé du Sous-Préfet, d'un membre du Conseil d'Arrondissement et de deux notables, ces trois derniers étant désignés par le Sous-Préfet ; du Maire du chef-lieu de l'Arrondissement et du Receveur particulier (5).

Les deux sortes de Comités devaient établir dans les dix jours, les états de la répartition individuelle des contingents qui leur étaient assignés ; ces états étaient arrêtés et rendus exécutoires par le Préfet.

4° *Paiement de la Souscription.* — Le capitaliste devait payer par quarts, du 15 septembre au 15 novembre, aux échéances déterminées par le Comité. Les Receveurs Généraux et Particuliers faisaient des traites payables à ces échéances, sur les assujettis, et qui devaient être acceptées par eux.

5° *Sanction.* — Si le contribuable refusait d'accepter, ou tardait à accepter la traite à présentation, un protêt dans la forme ordinaire constatait le fait et rendait le montant de la traite immédiatement exigible.

Si, malgré cela, le contribuable continuait à refuser de payer, le recouvrement du protêt était poursuivi par voie de contrainte et de garnisaire. On voit la sévérité de ces mesures.

6° *L'Ordonnance est confirmée par la Loi.* — L'article 6 de

(5) Le Préfet pouvait appeler les Directeurs des Contributions directes et indirectes et de l'Enregistrement, pour prendre part aux délibérations du Comité départemental. De même, le Sous-Préfet pouvait appeler le Contrôleur des Contributions et l'Inspecteur ou le Receveur de l'Enregistrement et des Domaines pour prendre part aux délibérations du Comité d'arrondissement.

l'Ordonnance du 16 Août prévoyait qu'une loi devait, à la prochaine session, statuer « sur le mode de cette répartition « définitive de la contribution de guerre. » C'est ce que fit la loi de finances du 28 Avril 1816, dans son article 4 qui portait « Confirmation des Ordonnances du Roi qui ont autorisé, pendant l'occupation militaire, des impôts extraordinaires, et « régularisation des levées extraordinaires faites à la même « époque » (6).

7° *Remboursement.* — Les articles 9 et 10 de la loi du 28 Avril 1816 préoyaient que « la réquisition serait remboursée de la même manière que la dette arriérée. » Les mesures d'exécution de ce remboursement devaient être réglées par une Ordonnance royale. C'est ce que fit l'Ordonnance du 29 Mai/11 Juin 1816.

Le remboursement eut lieu comme il était prévu.

III. — CONCLUSIONS. — La réquisition de guerre a parfaitement réussi. Les 100 millions furent versés dans les délais voulus. Comment expliquer cette réussite si rare dans cette catégorie d'emprunts forcés ?

L'Ordonnance de 1815 était, sans doute, bien comprise. Contrairement à ce qui avait lieu en l'an VII, pour la création du jury à pouvoirs illimités, ici, les attributions des Comités étaient déterminées de façon plus nette. Les capitalistes membres de ces Comités avaient plutôt tendance à ne pas taxer brutalement leurs semblables. Mais ce sont là des avantages

(6) Duvergier, Collection des lois, vol. 20, p. 344. L'article 4 de la loi du 28 avril 1816 s'exprimait en ces termes : « L'Ordonnance du 16 août 1815, qui a autorisé la levée d'un emprunt de 100 millions, « et toutes les autres Ordonnances qui ont approuvé les impositions « locales levées dans les départements, par les autorités administratives, pendant l'occupation militaire, sont confirmées. Les contribuables en retard sont tenus d'acquitter leur taxe dans les deux « mois de la présente loi, sous les peines portées en ladite Ordonnance « et autres de droit. »

assez minces, et insuffisants à expliquer l'heureux résultat de la réquisition.

Cet heureux résultat a une cause toute politique : la France sortait de la grande tourmente des Cent-Jours ; le Gouvernement de la Restauration était nouveau, malgré sa première et courte apparition. Il représentait l'ordre indispensable au pays qui s'en rendait compte. Le secret de la réussite est là. Les premières mesures financières du Consulat, la subvention extraordinaire du 27 Brumaire de l'an VIII entre autres, avaient réussi pour la même cause. Pour qu'un emprunt forcé réussisse, il faut qu'on ait foi dans le Gouvernement qui l'émet ; or, la quasi-unanimité des citoyens a toujours foi dans un Gouvernement neuf, qu'elle n'a pas encore bien vu à l'œuvre.

CHAPITRE VII

L'EMPRUNT FORCÉ EN POLOGNE

L'essai d'emprunt forcé du malheureux Etat polonais peut se classer sans hésiter dans la première catégorie que nous avons distinguée. Il s'agit, en effet, d'un pays à très faible crédit public dont les habitants n'ont, ni l'habitude, ni la volonté, ni souvent la possibilité de souscrire aux emprunts volontaires.

Avec la Pologne, nous sommes en présence d'un Etat créé par la guerre et dont les finances sont tout à fait à la période chaotique. Pour la première fois en 1921, il y eut un budget polonais. Constamment en guerre avec les bolcheviks, animés à l'intérieur de leur pays de passions discordantes, les polonais n'offrent évidemment qu'un intérêt financier médiocre. Si nous nous permettons, néanmoins, d'insister sur leur essai d'emprunt forcé, c'est pour trois causes : d'abord, le projet polonais, comme tout essai de ce genre, a une importance théorique qui ne doit pas nous échapper ; ensuite, il est fait par un peuple ayant retrouvé son unité ; enfin il n'y a que deux cas d'emprunt forcé moderne qu'il est possible de classer, sans hésitation, dans la première catégorie.

1° *Situation financière du pays au moment de l'émission de l'emprunt forcé.* — D'après le Ministre MICHALSKI (1), le déficit budgétaire était passé de 6.706 millions de marks polonais en 1919, à 52.800 millions de marks en 1920. (Il était pour les huit premiers mois de 1921 de 103 milliards de marks).

(1) Bull. Quotidien de la Sté d'Etudes et d'Informations économiques, 21 octobre 1921.

Quant à la circulation fiduciaire, elle était le 18 novembre 1918 de	900 millions
Milieu de 1919	2 milliards
Juin 1920	26 milliards
Octobre 1920	36 milliards
Février 1920	50 mill. (2)

On voit avec quelle vitesse se creusait et continue à se creuser le fossé.

Depuis longtemps, la presse de gauche réclamait l'emprunt forcé et avait accusé les Ministres des Finances Grabski et Steezkowski du sabotage de cet emprunt « au bénéfice des mercantis enrichis » (3).

Comme d'habitude, dans la catégorie que nous étudions, nécessité fait loi, la situation étant désespérée, il fallait agir.

2° Décret du 16 juillet 1920. — Décret du 28 octobre 1920.
— « Le 16 juillet 1920, l'emprunt forcé polonais était émis en rentes 3 % pour un montant total de 15 milliards de marks, montant qui, toutefois pouvait être abaissé si l'emprunt dit de la Renaissance (Emprunt à long terme 5 %) donnait un rendement ».

Nous voyons dès maintenant et nous verrons par la suite que cet emprunt cherche, entre autres choses, à contraindre les citoyens à souscrire à un emprunt volontaire émis dans la même période. Les Polonais étaient très rébarbatifs aux emprunts volontaires, de l'aveu même de l'Union centrale polonaise de l'Industrie, des Mines, du Commerce et des Finances (4). D'ailleurs, les personnes qui avaient souscrit à l'emprunt 5 % 1920, étaient libérés de l'obligation de souscrire à

(2) Bull. Quot. de la Soc. d'Et. et d'Inf. Econom., 24 août 1921.

(3) Bull. Quot. de la Soc. d'Et. et d'Inf. Econom., 23 juillet 1921.

(4) Mémoire du Związek Centralny Polskiego et Przemysłu, Górnictwa Handlu Finansów, présenté au Ministre des Finances le 28 septembre 1920.

l'emprunt forcé jusqu'à concurrence des sommes versées à l'emprunt volontaire.

L'Emprunt obligatoire touchait toutes les personnes physiques et personnes morales s'occupant d'entreprises de rapport dont le capital dépassait 100.000 marks ou dont le revenu annuel dépassait 36.000 marks.

Il y avait cumul des deux obligations pour une personne satisfaisant à la fois à ces conditions quant au capital et quant aux revenus.

L'emprunt serait perçu en deux fois.

Le Ministre des Finances devait définir par une disposition spéciale le mode d'acquittement pour les personnes ne possédant pas d'avoir liquide suffisant mais disposant de valeurs immeubles, marchandises, etc.

Les sanctions aux obligations de la loi étaient semblables à celles prévues dans le décret créant l'impôt sur le revenu.

Quant au barème, il allait :

1° De 2 % pour le capital minimum imposé (100.000 marks) à 20 % de la valeur du capital au-dessus de 5 millions de marks.

2° De 5 % pour le revenu minimum imposé (36.000 marks) à 35 % pour le revenu au-dessus de 5 millions de marks.

Exemples :

Fortune de plus de :	Souscription minima	Fortune de plus de	Souscription minima
100.000 marks	2.000	1 million	44.000
200.000 »	5.500	1,5	96.000
300.000 »	8.000	2	168.000
400.000 »	12.600	2,5	260.000
500.000 »	16.500	3	372.000
600.000 »	20.800	3,5	504.000
700.000 »	25.500	4	656.000
800.000 »	30.600	4,5	828.000
900.000 »	36.100	5	1.000.000

Revenu annuel plus de :	Souscription minima	Revenu annuel plus de :	Souscription minima
36.000	1.000	500.000	115.000
50.000	2.100	600.000	152.700
100.000	7.200	700.000	198.700
200.000	24.000	800.000	250.700
300.000	54.400	900.000	308.800
400.000	75.600	1.000.000	35 % 350.000

Le décret du 28 octobre 1920 venait fixer les modes d'application de l'emprunt obligatoire.

Résumons-le succinctement :

La somme due au Trésor par chaque contribuable imposable, a priorité avant toutes les autres redevances, sur toutes la fortune mobilière du contribuable. Si les biens meubles de celui-ci se trouvent mis en gage, le droit de priorité du Trésor est limité au 1/5 du capital engagé.

La somme due au Trésor par un contribuable du fait de sa fortune immobilière a la priorité sur ses immeubles avant toutes les autres obligations hypothécaires, sauf les impôts dûs à l'Etat ou les créances non amorties des institutions de crédit qui jouissent à ce point de vue de la priorité légale. Ce privilège se borne à un cinquième de la valeur hypothécaire, déduction faite de toutes les charges hypothécaires:

Si un immeuble est grevé des charges hypothécaires, les obligations de l'emprunt obligatoire devront être déposées au greffe du Tribunal pour garantir les droits des créanciers hypothécaires.

Le Ministre des Finances est chargé de procéder au contrôle et à la vérification des valeurs étrangères et de prendre des sanctions contre les personnes qui ne les auraient pas déclarées.

Le Ministre des Finances, après entente avec le Ministre du Commerce et de l'Industrie et le Ministre du Ravitaillement doit procéder à l'inventaire des matières premières, demi-produits

et des produits fabriqués, se trouvant sur le territoire de la République Polonaise et procéder à leur vente forcée si leurs propriétaires ne les ont pas déclarés dans le but de se soustraire à l'emprunt obligatoire.

Le Ministre des Finances peut libérer certains citoyens de l'emprunt obligatoire, en partie ou totalement, ou bien leur permettre de l'acquitter en plusieurs fois, au cas où la perception de l'emprunt entraînerait pour les intéressés ou pour l'Etat de graves dommages ou des perturbations dans la marche de l'entreprise. Ces dégrèvements ne se rapportent qu'aux contribuables dont les biens ont souffert des événements de la guerre.

3° *Les résultats matériels et moraux de cet emprunt. — Les causes de son annulation.* — Sans doute, cet emprunt était destiné à ne pas réussir. Nous avons vu qu'en général tous les essais similaires ont échoué et jamais, cependant, projet semblable ne fut émis dans un pays à finances aussi malsaines. Toute autre mesure aurait eu le même sort ; celle qui nous occupe ne fut pas appliquée. Voyons après quelle campagne, et quel mouvement d'opinion publique la Pologne a rejeté cet emprunt.

D'abord, nous voyons que les Polonais ne se faisaient aucune illusion sur le résultat de leur mesure.

Le journal *La République*, quelque peu après l'époque où l'on songeait à l'emprunt, s'exprimait en ces termes : (5)

« L'emprunt forcé a été mis à l'index par le Ministre des Finances actuel qui semblait le considérer comme un mal nécessaire auquel on ne doit avoir recours qu'à toute extrémité. Toutes réserves de principe et de programme ont dû céder devant la situation menaçante du Trésor.

Pendant longtemps, l'Etat faisait appel aux citoyens sans résultat aucun... Force lui fut d'exécuter sa promesse et l'em-

(5) Bull. Quot. de la Soc. d'Et. et d'Inf. économ., 23 juillet 1921.

prunt forcé vient qui ne rapportera que 3 % d'intérêts. Tu l'as voulu Georges Dardin (surnom du citoyen polonais) ».

Cet article ne fait qu'exprimer ce que nous avons dit dans la discussion générale. Nous avons écarté toute comparaison entre l'emprunt forcé et l'emprunt volontaire, car le premier de ces moyens n'est employé que dans une situation désespérée ou presque, dans laquelle l'embarras du choix n'existe qu'entre les procédés extrêmement graves quant à leurs conséquences.

Ce qui est arrivé pour le Reischnotopfer en Allemagne est arrivé aussi pour l'emprunt forcé en Pologne. Les gros industriels, les riches protestèrent. Le 20 septembre 1920, l'Union Centrale polonaise de l'Industrie, des Mines, du Commerce et des Finances (6) (Zwiazek Centralny Polskiego Przemyslu, Gownictwa, Handlu i Finansow) a présenté au Ministre des Finances un mémoire disant entre autre chose.

« Le décret du 16 juillet 1920 au sujet de l'emprunt forcé est dirigé aussi bien contre ceux qui se sont abstenus d'accomplir leur devoir de citoyen, que contre ceux qui n'ont pas eu le moyen de remplir ce devoir. »

Nous voyons là un aveu que nous avons déjà signalé ci-dessus, dans l'article du journal *La République*.

Un des obstacles à l'assainissement des Finances polonaises se trouve certainement dans la mauvaise volonté des citoyens spécialement vis-à-vis de l'emprunt volontaire 5 0/0 à long terme, dit « de la Renaissance ».

Le Mémoire continue, vantant, bien entendu, le patriotisme des membres de l'Union Industrielle et disant que ceux-ci n'ont pas assez de disponibilités liquides, leurs capitaux étant en produits moyens de production. Ils sont obligés, disent-ils, d'emprunter, ils protestent contre la contrainte qu'on

(6) Voir l'organe de cette puissante organisation le Przegląd Gospodarczy (Revue Economique), n° 15, 1^{er} novembre 1920.

veut exercer sur eux. Le décret du 16 juillet éveille en eux « de grandes inquiétudes » à cause du taux très élevé exigé, « des principes mal définis d'estimation du bien et des opérations financières instables et vagues qui doivent faciliter aux contribuables n'ayant pas d'argent liquide l'accomplissement de leur devoir ». Bref, les industriels concluent à ce qu'on termine l'emprunt de la Renaissance, de façon à voir si, grâce aux résultats de cet emprunt on ne pourrait éviter la contrainte. Ils eurent gain de cause.

Le Député André Wierbicki, rapporteur de la Commission budgétaire et financière, ancien président de la délégation économique à la Conférence de la Paix, fit un discours au Sejm le 22 octobre 1920 (7) sur l'emprunt forcé (un des fardeaux de la guerre).

« Le Ministre, dit-il, n'a pas tenu compte en ceci (en ses mesures de recouvrement), de la vie économique du pays ».

M. Wierbicki s'attaque aux privilèges de l'emprunt sur les biens immobiliers qui peuvent être engagés dans une banque quelconque. Le résultat serait déplorable. Grâce à ce discours fait au nom de la Commission budgétaire et Financière, on a limité, dans le décret pris six jours après, le privilège de l'Etat à 1/5 sur les biens meubles et sur la valeur hypothécaire des immeubles. Grâce à la Commission aussi, on évita l'interdiction proposée de vente des immeubles et de transfert de droits hypothécaires, mesures par trop draconiennes.

De même la Commission a empêché l'application des sanctions proposées par le Gouvernement : le retrait de la circulation des valeurs non déclarées, l'interdiction de payer leur dividende, voire même l'ordre de vente forcée des valeurs, le droit de préemption sur les marchandises déclarées.

Enfin, appuyant l'opinion publique de sa compétence et de

(7) Revue Economique Przegląd Gospodarczy, n° 15, 1^{er} novembre 1920, page 7.

son influence, le D^r Edouard Strasburger, professeur à l'Université de Varsovie, écrit dans son livre sur « le Régime Fiscal de la République de Pologne » (8).

« En principe, l'emprunt obligatoire ne résiste pas à la critique. On soutient d'ordinaire que l'emprunt, en comparaison avec l'impôt sur le capital, est un moyen bénin, car le Trésor ne prend pas l'argent, mais l'emprunte... mais, en fait, c'est une confiscation partielle. » En effet, les titres d'Etat seront à un cours infime, leur emploi n'en sera pas possible.

Le professeur Gabinski soutient, nous dit M. Strasburger, que l'emprunt obligatoire a toujours la marque d'un impôt « profondément inégal et injuste... » d'ailleurs l'opinion du monde scientifique se prononce nettement contre lui parce qu'il sape la base même du crédit : le bon vouloir libre des cocontractants.

Il faut donc éviter l'emprunt forcé et « chercher d'autres moyens plus radicaux pour restaurer les Finances » :

Le professeur Strasburger en voit un : Le prélèvement unique sur le capital lequel « bien que lourd et désagréable est une dure nécessité, résultant des difficultés du Trésor, mais compatible avec le principe même de l'Etat compris comme unité forcée et historique. C'est un moyen plus franc et même juste en même temps que plus efficace que l'emprunt forcé ».

(8) « Ustroj Skarbowy Rzeczypospolitej Polskiej », Le Régime Fiscal de la République de Pologne, pages 249-250, Varsovie, 1922.

CHAPITRE VIII

L'EMPRUNT FORCÉ GREC (9)

I. — APERÇU DE LA SITUATION FINANCIÈRE.

C'est au commencement de mars 1922 que le Gouvernement grec se décida définitivement à avoir recours à l'emprunt forcé.

La situation était grave et justifiait le procédé énergique. M. GOUNARIS venait d'échouer dans ses démarches pour conclure un emprunt extérieur ; quant au marché intérieur, il ne fallait guère y compter. C'est donc presque naturellement qu'on se décida à employer une telle mesure.

Voyons la constitution des budgets de l'époque :

1° Budget ordinaire :

Dépenses	1.399.866.980	drachmes
Recettes	715.233.460	
Déficit	684.633.520	

2° Budget extraordinaire :

Dépenses	1.997.276.934	
Recettes	1.003.621.443	
Déficit	993.655.491	

Déficit total 1.678.289.011 (10)

(9) V. Annexes, p. 323 et s. Sur ce sujet, consulter : Dev. Sc. et Législ. fin. 1922, n° 3, et le fascicule qui en a été tiré et édité par Giard : *L'Emprunt forcé en Grèce*, par A.-G. Politis. Consulter en outre : *L'Indépendant de Salonique*, 2 mars 1922 ; *Matin*, 6 avril ; *Temps*, 6, 7, 8 avril 1922 ; Tsoudéros, le *Nouvel emprunt forcé du Gouvernement grec*, dans la *Revue d'Economie politique*, août 1922, p. 501 et s.

La Grèce était en pleine guerre. Sa vie politique, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, était en crise, et partant, sa santé financière était précaire. Elle pouvait choisir entre le prélèvement sur le capital, l'émission nouvelle de billets et l'emprunt forcé. Elle ne songea pas au premier de ces moyens. Elle admit le troisième qu'elle trouvait plus moral que le second. En effet, créer indéfiniment de nouveaux billets, c'est l'aveu de l'impuissance complète à conjurer la banqueroute ; l'emprunt forcé ressemble, au contraire, au sursaut d'énergie. Mais il ne fait que lui ressembler, et nous verrons que ses résultats furent sensiblement les mêmes que ceux de l'émission de papier-monnaie.

II. — ETUDE DU RAPPORT DU MINISTRE DES FINANCES ACCOMPAGNANT LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI SUR L'EMPRUNT FORCÉ (21 MARS/2 AVRIL 1922) (11).

Le 21 mars/2 avril, le Ministre déposait son rapport.

Une idée domine : il faut se procurer *vivement* de l'argent.

« Accablé par les dépenses qu'une longue campagne pour la défense des intérêts de la Nation a suscitées, le Trésor Public ne peut plus faire face aux besoins d'argent qui le pressent, en ayant recours aux sources régulières de revenus du budget de l'Etat, d'autant plus que ces sources ont été diminuées par la guerre. »

Faire un emprunt extérieur, il n'est plus temps. « Quand bien même, dit le Ministre, sa réussite serait assurée. » Nous croyons que l'éventualité n'était pas à craindre !

Il faut faire face aux besoins immédiats, c'est pourquoi aussi la loi, dans sa hâte, prend la fameuse mesure provisoire, fait couper en deux les billets de banque, n'ayant pas le temps d'attendre les dix mois nécessaires à la création des nouveaux titres et billets.

(11) V. plus bas, Annexes p. 324.

Le Gouvernement ne recourt pas à l'émission de nouveaux billets pour éviter la dépréciation de la drachme et des « irréparables dommages » pour les porteurs de billets de banque et l'économie générale du pays. Nous verrons combien cette idée fut fausse. Telle est la faible justification de la loi (12).

III. — ETUDE DE LA LOI DU 25 MARS/7 AVRIL 1922, n° 2749, SUR L'EMPRUNT INTÉRIEUR FORCÉ.

1° *Montant.* — Par cette loi, le Gouvernement était autorisé à émettre un emprunt intérieur forcé de 1.600 millions de drachmes, au taux de 6 1/2 0/0.

Cette somme de 1.600 millions correspondait, à peu de chose près, à la valeur des billets en circulation. La limite d'émission venait, en effet, de passer de 2.550 millions à 3.100 millions de drachmes.

2° *L'obligation, sa forme originale.* — Tous les porteurs de billets sont « astreints » à souscrire à l'emprunt pour la moitié de la somme qu'ils possèdent en billets.

Tous les billets en circulation sont déclarés nuls à partir du 25 mars/7 avril (date fixée par décret royal).

Il va donc falloir créer de nouveaux billets et des titres d'emprunt. Le Ministre estimait que cela pouvait durer six mois ; c'était trop long, étant donné les grands besoins du Trésor. Aussi, à la date du 25 mars/7 avril, tous les porteurs grecs de billets en circulation à l'intérieur du pays devaient couper ces billets en deux. La partie gauche du billet, portant l'effigie de Georges Stavros, fondateur de la Banque Nationale, continuera provisoirement, jusqu'à création de nouveaux billets, à circuler comme billet de banque ayant pour valeur la moitié

(12) Notons que le Ministre croit bon de souligner quelques articles de la loi qui seront étudiés par la suite . art. 5, prêt à la Banque Nationale ; 7, paiement des dettes ; 8 à 11, garantie de l'emprunt.

de la valeur nominale du billet. (Cette valeur totale du billet était de 5, 10, 25, 100, 500 et 1.000 dr.) C'est ce que le public appela les « Stavros ». La partie droite, portant le blason royal, servira de titre provisoire d'emprunt pour la moitié de la valeur nominale de l'ancien billet. C'est ce que le public appela les « couronnes ». Dès la mise en vigueur de la loi, la circulation des couronnes en tant que papier-monnaie, était interdite, sous peine des poursuites et des punitions prévues par la loi contre la fraude.

3° *Bénéfice de l'Etat. — Paiement d'intérêt et amortissement.*

— La Banque Nationale de Grèce portera, à la date du 25 mars/7 avril 1922, les 1.600 millions de drachmes au crédit de l'Etat. On ne peut reprocher au Gouvernement grec de se perdre dans les frais de recouvrement.

L'intérêt est de 6 1/2 0/0, taux considérable et supérieur à celui de tous les emprunts grecs. On a accordé un tel taux pour ne pas trop discréditer le titre d'emprunt. L'intérêt courra à la date du 1^{er}/14 avril 1922.

L'amortissement se fera en vingt ans. Huit millions de drachmes sont mis annuellement à la disposition du Gouvernement afin de créer un tirage de lots.

En dehors de cette loterie, quatre sortes de recettes importantes ont été affectées au service ordinaire de l'amortissement :

1° Les excédents des revenus concédés et administrés par la Commission financière internationale. Ces excédents qui étaient, pour l'année 1921, de 100 millions de drachmes, et qui devaient, selon l'évaluation ministérielle, s'élever à 150 millions pour 1922.

2° L'impôt global et progressif sur le revenu net est doublé. La moitié de son nouveau produit sera déposé à la Banque Nationale pour le service de l'Emprunt.

3° La plupart des contributions directes et indirectes sont

majorées de 10 0/0 et le produit de cette taxe additionnelle est aussi affecté au service de l'emprunt (13).

4° Mesure de grande détresse : l'Etat devra vendre tous ceux de ses immeubles non affectés à un service public. Il acceptera le paiement total du prix de l'immeuble en obligations de l'emprunt, obligations qu'il est tenu de détruire. Comme l'on voit, c'est un procédé d'amortissement un peu onéreux; mais la loi n'affirme pas que le prix de ces immeubles ne sera pas particulièrement élevé quand il s'agira d'accepter son montant en « couronnes ».

En plus de ces amortissements ordinaire et extraordinaire, l'article 11 prévoit que : « l'Etat peut rembourser l'Emprunt, « entièrement ou en partie, avec le produit du premier emprunt « conclu à l'étranger ». Nous pourrions croire que c'est une ironie. Le Gouvernement émet un emprunt forcé précisément parce que l'emprunt extérieur était devenu impossible, et il prévoit que l'argent sollicité à l'étranger va pouvoir servir à rembourser les nationaux ! Il y a là un double non sens.

4° *Exemption d'impôt et insaisissabilité.* — Les obligations et les coupons de l'emprunt sont exemptés de tout impôt existant ou futur, et ne peuvent être saisis.

Le Gouvernement veut-il, par ce procédé classique, et en accordant un taux considérable d'intérêt, allécher le contribuable ? C'est inutile, étant donné la forme de l'emprunt. Le Gouvernement veut peut-être plutôt, en employant ces moyens, se faire pardonner une loi qui froisse bien des intérêts.

(13) L'art. 10 déclare en outre que les fonctionnaires préposés à la perception des emprunts visés aux n^{os} 2 et 3 sont tenus de déposer chaque semaine, à la Banque Nationale, les recettes affectées à cet emprunt. Sinon, ils sont considérés comme personnellement responsables vis-à-vis de la Banque Nationale et ils sont susceptibles, sur la demande de la Banque, d'une amende de 500 à 5.000 drachmes prononcée par la Police correctionnelle.

On voit, par ces moyens, combien le crédit de l'Etat était faible.

5° *Mesures prises par la loi pour parer à ses inconvénients directs.* — A. — *Question de ceux qui ont besoin constamment d'un fonds roulant.* — Les commerçants et les industriels ont toujours besoin de leurs disponibilités en monnaie afin de faire face aux charges courantes de leurs entreprises (paiement de salaires, de matières premières, de produits, de machines, etc.). Vont-ils perdre, de par la loi, la moitié de ces capitaux essentiels à leur activité ? Non . ils n'en perdront que le quart. Ils pourront, en effet, s'adresser à la Banque Nationale, et lui demander un prêt. Ils donneront, en nantissement, leurs couronnes ou leurs titres définitifs, moyennant quoi, la Banque Nationale leur prêtera, à 6 0/0 d'intérêt, une somme équivalente à la moitié de la valeur nominale des titres apportés. La loi envisage de manière favorable ces prêts, puisqu'elle laisse à l'emprunteur le bénéfice d'1/2 0/0 d'intérêt, c'est-à-dire la différence entre l'intérêt rapporté par les titres donnés en gage et l'intérêt que l'emprunteur doit servir à la Banque.

Le souscripteur, en ce cas, ne sera plus lésé que du quart. S'il possédait primitivement un billet de banque de 1.000 drachmes, il possède encore 500 stavros et 250 billets en circulation ou autres stavros, qui lui sont prêtés par la Banque à laquelle il a donné en nantissement 500 couronnes. Il fallait naturellement limiter dans le temps ces prêts privilégiés. Aussi, la loi édicte-t-elle qu'ils ne seront passibles que dans un délai de six mois à partir du 1^{er}/14 avril 1922.

B. — *Question des dettes en cours.* — Allait-on forcer toutes les personnes ayant des dettes en cours à régler celles-ci en stavros ? On avait le choix entre léser les créanciers et léser les débiteurs. On choisit la première de ces injustices. Il fut édicté que les dettes contractées par les particuliers envers les personnes physiques, les personnes morales ou l'Etat et avant

la loi qui nous occupe, pourront être payées, même avant l'arrivée du terme, moitié en stavros, moitié en couronnes. Les créanciers sont nettement sacrifiés, parce que les couronnes qui devaient tomber à des valeurs infimes par la suite, étaient comptées à leur valeur nominale.

Ce mode d'acquittement des dettes n'était possible, d'après le texte primitif, que dans les trois mois à partir de la mise en vigueur de la loi. Une nouvelle loi vint réduire ce délai ; il n'était plus possible d'agir ainsi que jusqu'au 10/23 mai 1922.

Pour les dettes des banques se posait la question identique. Leurs débiteurs pouvaient s'acquitter envers elles de la façon que nous venons de voir. Allait-on paralyser leur activité en les obligeant, elles, à payer leurs créanciers uniquement en stavros. La loi, pour parer à cette difficulté, a donc prescrit que les banques aussi pourront payer leurs créanciers moitié en stavros, moitié en couronnes, ceci dans les trois mois qui suivront le 25 mars/7 avril 1922 (14).

Dans ce délai, les banques ou la Caisse des Dépôts et Avances ne pourront rembourser leurs créanciers de la manière que nous venons de voir qu'en les prévenant par un avis publié par trois quotidiens à grand tirage. Par conséquent, la loi évite que les banques s'adressent à leurs créanciers par convocation individuelle. Sage précaution pour que certains de ces derniers ne soient pas privilégiés au détriment de certains autres.

Notons, en outre, que l'article 7 exige que les banques et les Caisses d'Épargne ne convoquent leurs déposants qu'après tous les autres créanciers. Ceci pour faciliter l'épargne nationale. Les petits épargnants auront ainsi quelque chance d'être

(14) Les banques ont été obligées par la suite d'avoir, dès le soir du 20 mai/2 juin 1922, une somme de couronnes au moins égale à la moitié de leur capital et de leurs réserves. Juste précaution pour que les établissements de crédit n'essaient pas de se débarrasser des titres du nouvel emprunt.

payés en monnaie nouvelle et de bénéficier intégralement des intérêts qui leur sont dus.

C. — *Question des loyers d'habitation.* — La même règle sera appliquée jusqu'au 30 juin/13 juillet 1922 pour le paiement des loyers d'habitation et des magasins. On excepte les maisons de villégiature.

D. — *Sanctions à ces règles.* — Si le créancier refuse d'accepter ce mode de paiement, le débiteur s'acquittera de sa dette en déposant la somme due à la Banque Nationale de Grèce ou à la Caisse des Dépôts et Avances, au nom du créancier. Celui-ci en est avisé par le débiteur lui-même. On voit que la révolte du créancier contre les dispositions légales serait absolument inutile.

E. — *Exceptions à ces règles.* — Certaines créances sont privilégiées par la loi et seront payées soit en stavros, soit en nouvelle monnaie. Ce sont :

1° Les appointements de toute sorte, les salaires, les pensions de l'armée de terre et de mer, ainsi que celles servies par la Caisse des Veuves et des Orphelins des Officiers de Guerre. Cette exception est naturelle ; il est inutile de la justifier.

2° Les dettes envers les étrangers habitant l'extérieur.

3° Les paiements de l'Etat pour le service des emprunts nationaux.

Ces deux dernières exceptions sont dues, en partie, à l'amour-propre politique du Gouvernement, mais elles ont aussi des causes pratiques. Le Gouvernement, en effet, ne veut pas léser les étrangers, d'autant plus que le cours de la drachme s'en ressentirait. On a même été plus loin dans ce sens. Des conventions avaient été conclues entre certains Etats et la Grèce pour exempter les ressortissants de ces Etats des réquisitions forcées. Ces étrangers vivant en Grèce (et ils sont nombreux, spécialement dans les villes), eurent le droit de remettre leur monnaie ancienne à leurs légations qui reçurent l'équivalent en stavros

par les soins de la Banque Nationale. Les légations remirent ces stavros à leurs ressortissants.

Quant aux paiements des créanciers antérieurs de l'Etat, de ceux qui lui ont prêté leur argent, il était naturel qu'on les fit dans la meilleure monnaie possible. L'emprunt forcé étant fait pour cacher une inévitable faillite, c'eût été un aveu que de ne pas payer intégralement ceux qui avaient eu confiance dans le crédit de l'Etat. Cet aveu, le Gouvernement n'a pas voulu le faire.

IV. — CRITIQUE DE LA LOI. — L'emprunt forcé grec se distingue de tous les autres emprunts forcés. Il a peut-être eu un procédé semblable en Hongrie, et on peut aussi rapprocher l'emprunt grec d'un emprunt de consolidation effectué après la guerre en Tchéco-Slovaquie (15).

A. — *Arguments pour l'emprunt présentés par le Gouvernement :*

1° Ce mode d'emprunt évite tous les frais de recouvrement :

« Le produit total de l'emprunt, disait le Ministre des Finances, se trouvera dans les caisses de l'Etat, au moment « même où le Président de la Chambre aura déclaré voté le « projet de loi de l'emprunt » (16).

Les gouvernements tremblent toujours dans l'attente du résultat des emprunts qu'ils émettent. Ici, il n'y a rien à craindre, on connaît d'avance la somme qui sera obligatoirement prêtée à l'Etat.

2° Cet emprunt « forcera le public à dépenser moins pour « épargner plus. C'est l'épargne forcée. »

3° Argument fondamental du Gouvernement : cet emprunt a évité l'émission de papier-monnaie avec ses désastreuses

(15) Fascicule cité p. 12.

(16) Séance du 23 mars/6 avril 1922.

conséquences : la baisse de la drachme sera évitée. La somme recouvrée sera aussi grande, sinon plus, que dans le cas d'émission et le prêteur aura un titre qui lui rapportera des intérêts.

4° L'emprunt forcé touche tous les possesseurs de numéraire, et M. GOUNARIS y voyait peut-être une des causes de sa justice. A la séance du 22 mars/4 avril 1922, il s'exprimait dans les termes suivants :

« Le numéraire qui existe dans le monde remplit trois
« buts, et je vous demande, après avoir consulté votre expérience, de me dire s'il y en a un quatrième. Quels sont ces
« trois buts? L'un consiste à donner satisfaction aux besoins
« journaliers des hommes. Chaque homme, chaque famille,
« chaque unité économique a besoin d'avoir dans sa poche,
« dans ses tiroirs, une certaine somme de monnaie proportionnelle à ses dépenses. Tous agissent ainsi. Celui qui
« dépense annuellement 200.000 drachmes a et doit avoir
« dans sa caisse une somme fixe, disons 20.000 drachmes,
« c'est-à-dire le 1/10. Il ne peut pas avoir seulement 500
« drachmes, mais il n'y a aucune raison qu'il ait plus de
« 20.000 drachmes, car, lorsque ses recettes auront dépassé
« 20.000 dr., il les déposera à la Banque.

« Celui qui dépense 100.000 dr. par an, aura besoin, non
« de 20.000, mais de 10.000 dr., et de même celui qui dépense
« annuellement 10.000 dr., aura besoin de 1.000 dr., et ainsi
« de suite. Cela signifie que la monnaie, le numéraire que
« chacun conserve comme capital pour le mouvement journalier de ses dépenses est proportionnel à ces dépenses. Or,
« étant donné que *les dépenses de chaque homme sont proportionnelles à ses revenus*, chacun a dans sa caisse une somme
« de monnaie proportionnelle à ses revenus, parce que les
« dépenses de chacun sont réglées suivant ses revenus, et
« parce que le numéraire qui se trouve dans la caisse de chacun est proportionnel à ses dépenses...

« La deuxième catégorie de monnaie est celle détenue par
« les commerçants, par les industriels, et, en général, par
« toute personne qui possède une entreprise. Pour ceux-ci, en
« outre du premier objet indiqué, le numéraire lui sert à faire

« marcher leurs entreprises. Ils garderont donc une somme
« proportionnelle à leurs affaires. Cette somme est rigoureu-
« sement proportionnelle à l'étendue de leur entreprise. Ceux
« qui ont plus d'affaires, ont aussi plus d'argent liquide, et
« ceux qui ont une entreprise moindre ont aussi moins de
« monnaie.

« Il est possible qu'il y ait des exceptions provenant du
« genre de travail de l'entreprise. Mais c'est une difficulté
« habituelle dont on ne doit pas tenir compte, c'est une
« exception. Nous avons donc une deuxième catégorie
« d'argent liquide qui sert au travail. Aucun commerçant
« raisonnable n'aura, dans sa caisse, plus de monnaie qu'il
« ne lui en faut pour faire marcher son entreprise. Il conser-
« vera, par conséquent, une somme de numéraire proportion-
« nelle à l'étendue et à l'importance de son entreprise.

« Il y a aussi une troisième sorte de monnaie. C'est celle
« qui est conservée, thésaurisée, par des personnes qui se
« proposent de l'employer soit pour le premier, soit pour le
« second objet. Une thésaurisation de cette espèce est habi-
« tuelle dans divers pays ; chez nous, elle se rencontre parmi
« les classes agricoles. »

B. — *Réponse aux arguments gouvernementaux.* — Répon-
dons de point en point aux arguments de défense donnés par le
Gouvernement.

1° Les frais de recouvrement sont en effet évités, et la
somme rentre immédiatement dans les caisses de l'Etat. C'est
vrai, mais n'en serait-il pas tout à fait de même dans le cas
de l'émission du papier-monnaie? Avouons qu'il y a là, con-
trairement au troisième des arguments gouvernementaux cités,
un fort point de ressemblance avec cette émission qu'on voulait
éviter.

2° L'idée d'épargne forcée est complètement fausse. Chaque
fois que l'on prend de l'argent à une personne, celle-ci est
obligée de se restreindre. La faillite de l'Etat, le vol au préju-
dice du particulier seraient aussi des systèmes d'épargne forcée.

3° Pour l'antinomie entre l'emprunt forcé et l'émission de papier-monnaie, elle n'existe pas.

a) La baisse de la drachme ne sera pas moins grande avec ce procédé qu'avec l'autre. Nous le verrons en étudiant les résultats de l'emprunt. D'ailleurs, l'emprunt aurait peut-être été une mesure moins mauvaise si les « couronnes » avaient été retirées de la circulation. Mais, mathématiquement, il faut émettre presque autant de billets nouveaux que de « couronnes » ou titres créés. L'Etat doit, en effet, payer en nouvelle monnaie ses créanciers ; les étrangers aussi, doivent recevoir le paiement de leurs créances dans la monnaie la plus saine. Et cela avait même nécessité le recul, quelques jours avant la loi, de la limite d'émission des billets de banque, limite qui était passée de 2.550 à 3.100 millions de drachmes. Si on avait édicté cette autorisation, c'était évidemment pour s'en servir ; donc l'emprunt n'a pas diminué la circulation fiduciaire.

b) Le prêteur, a dit le Gouvernement, préférera l'emprunt forcé, car ses « couronnes » sont des titres qui rapportent intérêt. Nous croyons qu'il y a là un double inconvénient :

1) Quant à l'Etat : il aurait mieux valu qu'il n'eût pas à payer des intérêts. En cela, l'émission de papier-monnaie aurait été préférable. C'est là, d'ailleurs, le grand avantage du prélèvement sur le capital sur l'emprunt forcé. Le premier enrichit l'Etat, le second l'endette.

2) Quant au particulier : il perd au change. Il aurait mieux aimé garder son numéraire primitif que de voir la moitié de celui-ci réduit en titres d'emprunt dont la dépréciation est certaine, et compense de beaucoup les intérêts à recevoir.

4° Quant à la justice de cet emprunt, c'est un non-sens.

M. GOUNARIS nous dit que l'emprunt s'attaque au numéraire, c'est-à-dire à l'argent nécessaire aux dépenses journalières de chacun, aux capitaux indispensables à la constante activité des

entreprises, aux sommes thésaurisées. Il ajoute que c'est un bien.

Il est bon, déclare-t-il, que l'on force les sommes thésaurisées à sortir de leur cachette. Accordons-lui ce point. Mais nous ne pouvons pas accepter ses autres affirmations. Les dépenses journalières de l'homme, dit-il, sont proportionnelles à ses revenus. Les sommes conservées par l'entrepreneur pour les besoins constants de son commerce ou de son industrie sont proportionnelles au chiffre d'affaire de l'entreprise. Il est donc juste, d'après le Ministre, de demander à ces sommes un sacrifice qui sera proportionnel aux revenus et au chiffre d'affaires. Nous ne pouvons le croire.

Il est faux d'abord de prétendre que le numéraire conservé par chacun est proportionnel à ses dépenses, et surtout que les dépenses sont proportionnelles aux revenus ; certaines dépenses sont indispensables à la vie, et le riche comme le pauvre, doit les effectuer. L'emprunt forcé ressemble alors aux impôts indirects sur les dépenses, aux impôts de consommation qui surchargent le pauvre, et pèsent aveuglément de façon égale sur le riche comme sur celui qui n'a que son travail pour vivre.

Il est faux, en outre, de prétendre que le numéraire conservé par l'entrepreneur pour l'activité constante de son industrie, est proportionnel au chiffre d'affaires, et surtout que ce chiffre est proportionnel aux revenus de l'entreprise. Le chiffre d'affaires n'est qu'une présomption, un signe extérieur. Les pays qui ont créé l'impôt sur le chiffre d'affaires ou l'impôt sur les revenus du commerce et de l'industrie, basés sur le chiffre d'affaires, ont pu s'apercevoir de l'injustice d'une telle mesure.

Ayant ainsi répondu à la défense de l'emprunt présentée par le Gouvernement, voyons les autres critiques à faire à la loi du 25 mars/7 avril 1922.

C. — AUTRES CRITIQUES A L'EMPRUNT FORCÉ GREC. — *Injustice et improporcionnalité.* — Cet emprunt est injuste, impro-

portionnel ; il mécontente presque tout le monde. En cela, il a des résultats plus mauvais que ceux d'une émission de papier-monnaie et même que ceux d'une faillite d'Etat.

1) *Envers l'ouvrier.* — Nous avons déjà vu la brutale disproportionnalité avec laquelle il frappe tout porteur de papier-monnaie. Or, qui donc a le plus d'argent liquide ? La classe la plus pauvre, à coup sûr, parce que d'abord elle n'a pas assez de numéraire pour le placer en valeur, et ensuite parce qu'elle n'a pas l'idée de ce placement.

2) *Envers l'acheteur comme le vendeur.* — Mais les classes ouvrières ne sont pas seules touchées ; l'emprunt forcé grec atteint la monnaie dans sa valeur d'échange. Il va créer un moment de doute ; les vendeurs ne sauront plus au juste calculer leurs prix. Le doute voisine avec le risque. Et quand le risque grandit, le prix s'élève, d'où le mécontentement de l'acheteur qui a moins d'argent, alors que les produits sont plus chers. Mécontentement aussi du vendeur qui trouvera moins d'acheteurs.

3) *Envers le créancier.* — L'injustice est encore plus forte au détriment du créancier, qui recevra le paiement de sa créance moitié en monnaie courante et moitié en titres d'emprunt destinés à une forte dépréciation. Même si le créancier s'adresse à la Banque Nationale afin d'obtenir un prêt en donnant en nantissement ses couronnes ou ses titres définitifs, il sera encore, nous l'avons vu, lésé du quart, ce qui n'est pas peu de chose.

Il y a naturellement un trafic des couronnes dépréciées. Les débiteurs cherchant à s'en procurer pour payer leurs dettes à bon compte. Il a même été calculé que les débiteurs ont fait ainsi un bénéfice de 10 à 11 0/0 sur leurs dettes.

4) *Envers les Banques.* — Quant aux banques, elles ont le droit de payer leurs créanciers moyennant la publicité insérée dans la loi, et dans un délai déterminé, moitié en stavros, moitié en couronnes. Mais, comme les débiteurs de la Banque ont eu ce

même droit envers elle, la Banque qui, en général, est plus créditrice que débitrice, possèdera en peu de temps une grande quantité de couronnes dépréciées.

5) *Envers l'Etat*. — Quant à l'Etat, le bénéfice qu'il retire de cet emprunt est douteux. Il s'endette et promet un intérêt considérable de 6 1/2 0/0, ceci pour revenir à une situation financière saine et à l'équilibre du budget. Il est d'ailleurs obligé de paralyser une bonne partie de ses revenus qu'il affecte aux services ordinaire et extraordinaire de l'amortissement. L'impôt sur le revenu est doublé, la presque totalité des contributions directes et indirectes est fortement augmentée (17). Existe-t-il des citoyens qui ne sont pas touchés par la loi ? La loi, en dehors des exemptions qu'elle édicte en toutes lettres dans son texte (18), ignore ceux qui ont placé toute leur fortune en valeurs mobilières et immobilières. Mais tous ceux qui ont été exemptés directement ou indirectement par la loi souffrent en tant qu'acheteurs, en tant que vendeurs, en tant que créanciers.

Néanmoins, nous voyons nettement la tendance anti-démocratique de la loi : alors que l'ouvrier, le pauvre en général, est, comme nous l'avons dit, particulièrement atteint, celui qui a la presque totalité de sa fortune placée en valeurs foncières ou mobilières souffre moins. Sans doute, de tels propriétaires auront toujours du numéraire ; sans doute seront-ils touchés par la loi dans les conditions que nous venons d'indi-

(17) On a dit aussi que l'emprunt forcé grec était critiquable pour une autre cause. Etant donnée la facilité avec laquelle l'Etat a acquis les 1.600.000.000 de dr., on pensait qu'il était à craindre qu'il eût une tendance à recommencer. Il serait arrivé en Grèce ce qui est arrivé fréquemment pour les émissions de papier-monnaie. Nous ne croyons pas pouvoir pousser jusque-là la comparaison, si juste par ailleurs, entre l'emprunt et l'émission. Le procédé lui-même est tellement nouveau, son échec si complet, que nous doutons qu'un Gouvernement puisse demander au peuple qu'il dirige de couper à nouveau ses billets en deux. Peut-être sommes-nous trop optimistes.

(18) Art. 7 *in fine*.

quer, mais combien leur sacrifice est moindre que celui des autres éléments de la Nation. Moins les propriétaires seront actifs, moins ils seront acheteurs, vendeurs ou créanciers, plus ils seront favorisés. La loi contient donc, en fin de compte, une prime à l'oisiveté.

V. — CONSÉQUENCES ET RÉSULTATS.

Des résultats. — Nous n'avons pas ici à nous demander si l'emprunt a été couvert. Il est évident que le Gouvernement a obtenu les 1.600 millions de drachmes qu'il demandait. Il aurait pu en obtenir autant avec une émission de papier-monnaie, ou même avec la faillite qui aurait amoindri sa dette.

Néanmoins, le Gouvernement n'a pas reçu toute la somme qu'il pensait tirer de l'emprunt forcé. En effet, nous avons vu les exemptions accordées à certains sujets particulièrement intéressants et au paiement des étrangers à l'extérieur. Il en fut de même à l'intérieur où nous l'avons vu aussi, les légations donnaient à leurs nationaux des stavros en échange de l'ancienne monnaie qu'ils possédaient (19).

Baisse des titres de l'emprunt. — Malgré le taux considérable d'intérêt, malgré les garanties d'amortissement, le cours des titres de l'emprunt forcé grec devait mathématiquement tomber. En effet, les souscripteurs involontaires eurent peur d'une grande baisse. L'ignorance, le doute régnaient sur ces valeurs. On vendait les couronnes en grand nombre, d'autant plus qu'une masse imposante de citoyens avait besoin de numéraire, et voulait bénéficier des dispositions de l'article 5 de la loi.

Le titre baissa donc. Tout de suite après l'ouverture de l'emprunt, les couronnes de 50 drachmes étaient cotées 48 ; avant le 10/23 mai 1922 (échéance du délai accordé aux débi-

(19) V. plus haut, p. 119 et 120.

teurs pour acquitter leurs dettes en anciennes monnaies), les couronnes ne valaient plus que 28 dr. 50. Depuis cette échéance, elles ont encore, bien entendu, fortement baissé.

Baisse des valeurs mobilières. — Les banques furent obligées d'accepter en paiement une quantité considérable de couronnes. Elles pouvaient, il est vrai, jusqu'au 20 mai/2 juin payer aussi leurs créanciers, moitié en monnaie saine, moitié en titres. Les banques étaient, en général, plus créditrices que débitrices et devaient garder un nombre très grand de millions de couronnes, environ 40 suivant les journaux d'Athènes du 26 mai/9 juin 1922. La raréfaction du numéraire jointe à cette cause, provoqua une baisse des actions des banques et des sociétés industrielles.

Hausse des prix. — Avec la nouvelle monnaie, le commerçant fut aussi, nous l'avons vu, dominé par l'incertitude ; il lui fallut une prime d'assurance contre ce nouveau risque du numéraire incertain. En outre, les citoyens dont le doute n'était pas moindre, s'empressèrent d'acheter n'importe quoi afin de posséder des objets ayant une valeur intrinsèque, à la place de ces billets coupés en deux qui les plongeaient dans la crainte.

Ces deux éléments furent les causes d'une hausse des prix qui eut lieu principalement dans la période qui suivit le dépôt du projet de loi. Il fut difficile de s'habituer à cette idée que les billets allaient être coupés en deux. D'autre part, la hausse du change étranger que nous allons étudier vint se joindre aux deux causes précédentes de l'élévation des prix.

Hausse du change étranger. — On aurait pu croire que la suppression théorique de la moitié du numéraire ferait monter le cours de la drachme. Mais l'émission continua, les devises étrangères se trouvant à l'intérieur du pays n'augmentèrent pas du fait de la loi du 25 mars/7 avril 1922 ; enfin, le crédit accordé à l'Etat diminua sensiblement. Toutes ces causes, et

spécialement la dernière, hâtèrent la diminution de la drachme. Le marché des valeurs, en Grèce, comprenait deux parties : le marché officiel, ou du Consortium (achat et vente des devises étrangères effectuées jusqu'à ces derniers temps par un Consortium de banques contrôlé par l'Etat), puis le marché libre.

La livre sterling, qui valait, en décembre 1921, au marché officiel, 98 dr. 92, monta au 30 mars/13 avril 1922 à 104-105 drachmes. En août elle valait 143 drachmes. Au marché libre, le 25 mars/7 avril 1922, elle était cotée 135 drachmes, et le 30 mars/13 avril 1922, 161 dr. 50.

Le change de la drachme sur Paris, en janvier 1921, s'établissait à 92 dr. 80 ; en décembre 1921, à 190 dr. 44 ; au 1^{er} août 1922 à 250 drachmes (20).

VI. — CONCLUSIONS.

En résumé, l'emprunt forcé grec, dont la forme fut si originale, aboutit à un échec complet. Il faut se méfier, en général, des systèmes financiers à forme par trop nouvelle, et capables de passionner les hommes d'Etat comme certains théoriciens. Ils contiennent souvent, comme le système du Docteur Price, une erreur fondamentale. Le législateur qui a créé l'emprunt grec a cru faire œuvre de justice en s'attaquant aveuglément à tous les porteurs de billets. Ce faisant, il a frappé particulièrement les classes les plus pauvres. Il a froissé les intérêts de la plupart des citoyens, et cela de façon inégale et disproportionnelle. Il a cru relever le cours de la drachme, il a cru faire baisser les prix en supprimant une partie du numéraire. Il est arrivé aux résultats opposés en créant le doute et en diminuant le crédit de son pays. Il a voulu éviter l'émission

(20) Ces derniers chiffres sont ceux que nous trouvons dans le rapport de la Commission financière internationale de la Dette publique, chargée, en Grèce, du contrôle des réserves affectées au service des emprunts. Ils indiquent la valeur réelle du change, valeur que ne donnait pas le Consortium, lequel avait une tendance à coter trop bas. C'est ce qui fit qu'on voulut le supprimer.

de papier-monnaie, il est arrivé à des conséquences pires que celles de cette émission. Pour ne pas s'endetter, au lieu d'édicter un énergique prélèvement sur le capital, qui eût été d'ailleurs tardif, le législateur grec a édicté une suppression de numéraire, en accordant à ses victimes un intérêt de 6,50 %.

Pour alléger la dette publique, il est arrivé à ce résultat paradoxal d'endetter encore plus son pays, et les nombreuses garanties d'amortissement qui se trouvent dans l'article 10 de la loi prouvent la véracité de nos allégations.

Le législateur a essayé d'éviter la faillite ; il est tout au plus arrivé à la reculer, ou plutôt à la voiler.

Nous prétendons que la loi du 25 mars/7 avril 1922 est un remède sans énergie, qui aurait été avantageusement remplacé, pour l'Etat comme pour les particuliers, par la franche faillite qui s'affirme de plus en plus inévitable.

TITRE II

EMPRUNTS FORCÉS

dans les

pays prospères traversant une crise passagère.

Ces emprunts ont surtout pour but d'obtenir de l'argent à bon compte, en accordant un taux d'intérêts assez modique pour l'époque. Ils constituent souvent aussi une menace pour que le contribuable souscrive aux emprunts volontaires.

Nous classons sous cette rubrique les emprunts forcés d'Italie en 1866, de Nouvelle-Zélande, d'Australie, des Pays-Bas, la menace d'emprunt forcé en Norvège.

Nous citerons dans cette étude les paroles de M. BONAR LAW à la Chambre des Communes, paroles qui prouvent que le Ministre anglais pensait à employer les mesures coercitives pour obtenir de ses concitoyens l'avance de l'argent nécessaire pour continuer la guerre.

CHAPITRE I^{er}

L'EMPRUNT FORCÉ ITALIEN DE 1866 (1)

I. — LES CAUSES

Fin juin 1866, la guerre avait mis l'Italie dans une situation financière assez mauvaise. Vers la mi-juillet, au moment où

(1) V. sur cet emprunt : Dott. Jacopo Tivaroni (Insegnante nel R. Istituto tecnico de Pavia), *Storia del Debito Pubblico del regno d'Italia, Parte prima*, p. 33 à 38, *Annexes*, p. 131..

un espoir de paix semblait renaître, le Ministre des Finances SCIALOJA eut l'idée d'émettre un emprunt obligatoire. Nous verrons que les résultats de cet emprunt, contrairement à la tradition, n'ont point été méprisables.

Bien que certains voyaient dans une telle mesure, une cause de désaccord financier, le peuple italien ne protesta pas. Au contraire, « le pays accepta noblement et même facilement « le sacrifice qu'on lui demandait (2). L'enthousiasme s'était « largement et vivement répandu dans tout le pays » (3). A Turin même, sur l'initiative patriotique de la *Gazzetta del Popolo*, on créa un organisme, le « Consortium National », sous la présidence du Prince EUGÈNE DE SAVOIE, et qui devait payer (riscatore) la Dette Publique avec des offres privées.

Notons que cet organisme a subsisté. En 1902, il avait un patrimoine de 54 millions et demi de rentes publiques, et qu'il n'avait pas, comme le vrai patriotisme l'eût exigé, brûlé les titres qu'il avait acquis (4). Donc, en résumé, c'est dans l'enthousiasme que parut le décret royal du 28 juillet 1866 « ayant pour objet l'émission d'un emprunt national de 350 millions. »

II. — ETUDE DU DÉCRET DU 28 JUILLET 1866, N° 3108

1) LA RÉPARTITION. — C'était un véritable emprunt de répartition. La somme de 350 millions était en effet répartie d'abord entre les provinces, puis entre les communes et les « consortiums » (syndicats de communes) institués pour la perception de l'impôt sur la richesse mobilière. On se basait sur la somme totale fournie dans chacune de ces circonscriptions par les revenus des richesses mobilières joints à ceux des propriétés bâties et non bâties.

(2) Déclarations faites à la Chambre par le Ministre des Finances, le 16 janvier 1867.

(3) Plebano, vol. I, p. 200.

(4) Flora. Scienza delle Finanze, 2^e édiz., p. 484.

La somme générale en revenus et rentes passibles des impôts devait être inscrite pour chaque contribuable de la commune ou du consortium, puis on les divisait en huit classes, chaque classe représentant la huitième partie de l'ensemble des revenus des contribuables.

Les contribuables de la huitième classe, les plus modestes, devaient être exemptés de concourir à l'emprunt. La fraction de l'emprunt qui, selon la répartition, revenait à la commune ou au Consortium, était supportée par les sept autres classes. La 4^e classe, celle du milieu, payait exactement le $\frac{1}{7}$ de la fraction impartie à la commune : c'était la quote-part normale. Les trois classes les plus élevées : la 3^e, la 2^e, la 1^{re}, payaient 1, 2, 3 sixièmes en plus de cette quote-part normale. Les trois classes les moins élevées 5^e, 6^e, 7^e, payaient 1, 2, 3 sixièmes en moins.

Le même revenu individuel faisait partie de plusieurs classes s'il dépassait le montant du revenu d'une ou de plusieurs classes.

Si, pour compléter une classe, il fallait ajouter un revenu individuel dépassant la somme voulue, le surplus était compris dans la classe supérieure. De même si plusieurs revenus individuels étaient égaux, on les employait tous dans la proportion voulue pour compléter la classe, et leur surplus était mis dans la classe suivante (article IV).

La souscription d'une classe était répartie proportionnellement aux revenus totaux individuels qui y étaient compris.

2) ESTIMATIONS. — L'art. V renvoyait à des estimations déjà faites pour les valeurs mobilières, et à la loi du 14 juillet 1864 pour connaître le montant des revenus de la propriété bâtie et non bâtie.

L'art. VI arrondissait les quote-parts individuelles :

3) EXEMPTIONS ET REMISES. — 1^o D'abord les revenus des richesses mobilières au-dessous de 250 livres étaient exonérées ;

2° Les officiers subalternes bénéficiaient d'une remise proportionnelle à leur traitement ;

3° En outre, il était fait remise de 1/20 sur les quote-parts individuelles. Si bien que pour chaque 100 lire à verser, le contribuable ne payait que 95 lire.

4) MODALITÉS DE VERSEMENT. — Les paiements se faisaient du 8 octobre 1866 au 1^{er} avril 1867. Les souscripteurs pouvaient se libérer d'avance et bénéficier en ce cas d'un escompte de 6 %^o. C'est le système que l'on vit de nos jours employer par l'Allemagne (Zwangsanleihe).

5) TAUX D'INTÉRÊT ET LOTS. — L'intérêt à la charge de l'Etat était de 6 %^o, mais chaque titre ne recevait que 5 %^o, le 1 %^o restant était employé à la création de lots qui devaient être tirés au sort. Les primes et le tirage au sort étaient réglés dans les art. 10 et 12.

6) PAIEMENT DES INTÉRÊTS ET AMORTISSEMENT. — Les intérêts devaient être payés tous les six mois, au 1^{er} avril et 1^{er} octobre, en commençant le 1^{er} avril 1867. La première échéance, d'ailleurs, pouvait être retenue sur le dernier versement qui devait s'effectuer, d'après l'art. 8, à la même date (1^{er} avril 1867).

L'amortissement du capital commençait après le paiement des intérêts ; il devait avoir lieu en vingt portions semestrielles, du 1^{er} octobre 1870 au 1^{er} avril 1880, date de la dernière échéance.

7) LE TITRE, SA FORCE LIBÉRATOIRE. — Bien entendu, la forme des titres était combinée en conséquence. Il y avait une obligation à primes avec 7 coupons d'intérêts, 20 d'amortissement. Ces coupons, lors de l'échéance et trois mois avant, étaient reçus en paiement des impôts et des biens mis en vente par l'Etat. Notons que l'obligation à primes pouvait être mise en vente à part. Chaque titre avait un ou plusieurs numéros (autant de numéros qu'il valait de centaines de lire). On pou-

vait fractionner le titre ou ajouter les titres les uns aux autres.

8) SOUSCRIPTION FAITE PAR LA COMMUNE, LE CONSORTIUM, LA PROVINCE. — La province pouvait assumer ou faire assumer par une banque, un prêteur, etc..., la charge exigée de toutes ses communes ou de plusieurs d'entre elles. De même le Consortium ou la commune pouvait assumer, ou faire assumer, la charge exigée de ses contribuables. Dans ce cas, la province, le Consortium, la commune bénéficiaient d'une prime. Le Conseil provincial pour la province, le Conseil municipal pour la commune, décidaient si l'emprunt devait être souscrit par la province, la commune, ou les contribuables. Il était créé une « Commission consortiale » formée des délégués des Conseils municipaux des communes, membres du Consortium. Les attributions de la Commission étaient exposées dans l'art. 17.

9) Pour obtenir les 350 millions, la somme fut augmentée de $\frac{1}{7}$ pour tenir compte des pertes dues aux dispenses, primes, remises, cotes irrecevables, et frais de souscription à la charge de l'Etat. Le montant de la valeur nominale de l'emprunt était donc en fait de 400 millions.

10) CAS D'ERREURS. — Les cotes de chacun étaient laissées cinq jours à la disposition du public au greffe municipal. Le contribuable victime d'erreurs avait dix jours pour réclamer au Directeur des Impôts. Il pouvait faire appel au Ministre des Finances. Il pouvait même s'adresser directement à ce dernier, dans certains cas graves, en agissant dans les vingt jours qui suivaient la publication des rôles : la rectification, s'il y avait lieu, était faite à la charge du fisc pour ne pas gêner la répartition.

11) SANCTIONS. — Si les versements n'avaient pas été effectués dans les huit jours de l'échéance, il était perçu un intérêt de 10 % en plus à partir du jour de l'échéance. Après un mois,

le titre pouvait être vendu à la Bourse aux dépens de son possesseur et sans autre avis.

III. — CRITIQUES

Beaucoup de critiques furent formulées contre cet emprunt (5). Francisco FERRARA, entre autres, affirmait avec juste raison selon nous, qu'il était incohérent d'exiger un égal sacrifice des revenus mobiliers acquis au jour le jour, c'est-à-dire du salaire et de ce qu'il appelait la « valeur accumulée », c'est-à-dire la rente foncière et les loyers. Il est évident que les clauses du décret du 28 juillet 1866 auraient pu être mieux combinées. On aurait pu avoir plus d'égards pour le revenu du travail. L'exonération des revenus de la richesse mobilière inférieurs à 25 lire est un leurre, et le privilège des militaires fait sourire. La seconde critique que nous adressons à cet emprunt obligatoire est due aux huit classes arbitrairement créées par l'art. 3. Cela ressemblait, d'assez loin il est vrai, aux seize classes de l'emprunt forcé français de l'an IV (10 décembre 1795). Dans le cas que nous étudions, en effet, une fortune était portée dans plusieurs classes ; dans l'emprunt révolutionnaire, une fortune appartenait à une classe. Néanmoins, cette répartition en huit ou seize classes est illogique ; les revenus des communes sont extrêmement inégaux, et on peut voir dans deux communes ou consortiums voisins des fortunes semblables taxées de manière toute différente.

Enfin, au point de vue moral, — qui, d'ailleurs, n'a pas à dominer ici, — il est amusant de voir un peuple obligé de souscrire à une loterie. En principe, un emprunt forcé ne devrait pas être à lots. Que le décret du 28 juillet soit imparfait, c'est évident, mais pour ne froisser aucun intérêt, il aurait fallu une longue préparation dans un calme économique

(5) V. Nuova Antologia, Francisco Ferrara, spécialement 31 août 1866.

qui n'existait pas. Vu l'urgence de la situation, on peut dire à coup sûr, avec M. TIVARONI, que le Ministre SCIALOJA a fait de son mieux. Voyons quels résultats il a obtenus.

IV. — RÉSULTATS DE L'EMPRUNT

L'emprunt national a rapporté effectivement au Trésor la somme de 353.232.000 lire. Sur cette somme, le décret royal du 18 mai 1867, n° 3721, réglant l'application de l'emprunt, affecta 10.596.960 lire au paiement des sept premiers semestres ; d'octobre 1866 à octobre 1869, semestres pendant lesquels on payait l'intérêt. Pour l'amortissement du capital d'emprunt en vingt semestres (1870-1880), ainsi que pour les intérêts et les primes pendant ce temps, on affecta à la Trésorerie centrale la somme de 23.742.736,10 lire. Le Trésor suivit effectivement ce plan, et paya les intérêts et primes promis jusqu'au mois d'avril 1871. A cette date, après trois échéances d'amortissement, le montant de l'emprunt se trouva ramené à 310.702.000 lire, soit 88 % de sa valeur nominale à l'émission. Mais l'Italie avait d'autres emprunts à rembourser, et son nouveau Ministre des Finances, M. SELLA, considéra que — si l'on ne voulait pas être amené à contracter de nouveaux emprunts pour amortir les anciens, — il était urgent de consolider.

Après entente entre le Gouvernement et la Commission, il fut décidé qu'on offrirait à tout porteur de titres de l'emprunt que nous étudions, l'échange de son titre contre une rente perpétuelle de 5 l. 40 constituée en rente 5 % avec jouissance au 1^{er} juillet 1871, c'est-à-dire avec l'avantage de trois mois d'intérêt supplémentaire par rapport à l'échéance des titres du dernier emprunt.

La Banque nationale fut intimement mêlée à cette conversion. Elle fut autorisée à doubler son capital, sans avoir cependant le droit d'augmenter sa circulation fiduciaire. On substituait la Banque à ceux des souscripteurs qui ne voulaient

pas accepter l'offre du Gouvernement. L'État accordait, dans ce but, 19.074.528 lire par an à la Banque, moyennant quoi celle-ci se chargeait du service de l'emprunt. A la fin de l'opération, l'État devait partager avec la banque les gains ou les pertes qui en résultaient.

Le Trésor obtint ainsi 217 millions en emprunt consolidé, dont 130 dans la période allant de 1872 à 1876. L'opération qui lia à cet effet l'État en la Banque nationale fut très discutée (6).

Notons qu'en cette même année 1866, en dehors d'un emprunt de 250 millions émis par la Banque, et de l'emprunt de 350 millions dont nous nous occupons, il y eut des emprunts de moindre importance : 1° en faveur du fond culturel et de la caisse ecclésiastique (loi du 7 juillet 1866, n° 3036).

2° Emission pour la construction du chemin de fer de Ligure (1.300.000 lire de rente inscrite).

3° 5 millions émis pour payer à l'Autriche une partie de l'indemnité due en vertu du Traité de Vienne du 3 octobre 1866.

V. — CONCLUSIONS

Il nous a semblé utile d'étudier dans ses grands traits l'emprunt édicté par le décret du 28 juillet 1866. Nous sommes effectivement en présence d'une exception, mais si l'on veut bien réfléchir, peut-être verra-t-on une légère atténuation à ce caractère exceptionnel. C'est un emprunt forcé qui a réussi dans une période de crise. Mais notons : 1° que l'opinion publique était avec le Gouvernement ; 2° que l'Italie n'avait pas une situation financière tout à fait désespérée, tant s'en faut, puisque dans la même année 1866, elle émettait ou faisait émettre

(6) V. Messedaglia, cité par Tivaroni, p. 37. Messedaglia affirmait que, tout compris, le Trésor serait arrivé à aliéner à la Banque Nationale sa rente à un prix plus élevé qu'elle rapportait alors.

quatre emprunts volontaires. Nous en revenons donc à notre principe : on aurait pu se passer de l'emprunt obligatoire. Cette mesure extrême a été prise au moment où la situation ne l'était pas encore. Répétons ce que nous avons souvent déjà dit : si l'emprunt forcé a réussi, c'est qu'il n'était pas indispensable.

CHAPITRE II

L'ANGLETERRE

L'Angleterre est le pays type du courage fiscal. Alors qu'à ce point de vue l'Europe présentait de bien tristes exemples, l'Angleterre accomplissait volontiers son devoir. Le Gouvernement avait le concours du pays tout entier : la presse, le clergé, les banques, les trade-unions acceptaient l'augmentation exceptionnelle des impôts, car tous comprenaient le danger que faisait courir l'émission trop forte d'emprunts et de billets. Et nous, Français, nous devons particulièrement admirer cet exemple.

Est-ce à dire que l'Angleterre n'eut pas recours à l'emprunt pendant les hostilités ? Evidemment non, il est matériellement impossible de couvrir les charges d'une telle guerre sans avoir un large recours aux emprunts.

Mais, là encore, l'Angleterre fit preuve de courage. Lorsqu'en octobre 1917, le Gouvernement émit l'emprunt en National War bonds 5 % par exemple (1), on vit les banques réduire le taux d'intérêt des dépôts à 3 %, de façon à ce que les particuliers fussent portés à se rendre acquéreurs du titre d'Etat.

Notons que les emprunts publics n'étaient pas exempts de l'income tax et du supertax.

N'a-t-on jamais parlé pendant la guerre d'emprunt forcé ou de prélèvement sur le capital en Angleterre ? Si, et chose curieuse, c'est M. BONAR LAW, leader du parti conservateur et

(1) V. Jèze, Cours de Science des Finances et de Législation financière, 6^e édit., 1922, *Le Crédit public*, p. 490 et 491.

Chancelier de l'Echiquier, qui fit une allusion retentissante à la « conscription des fortunes ».

Le 24 mai 1917, à la Chambre des Communes, M. BONAR LAW s'exprima en ces termes (2) :

« J'ai dit, au moment où l'emprunt a été émis, qu'aucun « gouvernant de ce pays ne permettrait que nous fussions « défaits ou que nous fussions arrêtés de poursuivre la guerre « faute d'argent tant qu'il y aurait de l'argent, et que si « nous ne pouvions pas l'obtenir autrement, nous le réquisitionnerons (conscribe) tout de suite. Je l'ai dit ailleurs « et je le répète : si la nécessité se produisait, je n'hésiterais « pas à le faire. »

Notons que ce que M. BONAR LAW nommait réquisition ou conscription de fortune, signifiait au moins autant prélèvement sur le capital qu'emprunt forcé.

Les déclarations du Chancelier de l'Echiquier firent sensation. Elles rencontrèrent naturellement beaucoup d'adversaires. Une note officieuse, rédigée par M. BONAR LAW lui-même, voulut atténuer l'effet de ses propres paroles.

Peut-être au fond, malgré quelques contradictions, M. BONAR LAW considérait-il un peu cette conscription des fortunes comme un remède aux immenses charges du budget britannique (3) :

« Jusqu'ici, disait M. Bonar Law dans la note, je n'ai « jamais rencontré une proposition qui me parût pratique « pour me procurer de l'argent pendant la guerre, au moyen « de la conscription de la fortune. »

Plus loin, contrairement à ces dernières paroles, de façon assez classique, tels les orateurs de tous les pays et de tous les temps lorsqu'ils s'occupaient de pareilles questions, M. Bonar Law s'adressait aux classes possédantes :

« La question de savoir s'il faut ou non recourir à la

(2) V. Parliamentary debates, House of Commons : Thursday, 24th. May 1917, vol. 93, n° 64, p. 2562 et s.

(3) V. l'historique très intéressant de cette question fait par M. BARTHE, Chambre des Députés, Document 1920, Feuilles 9 et 10, Annexe 197, p. 144 et 145.

« conscription de la fortune est donc uniquement une question
« d'opportunité. Je crois que c'est une question qui concerne
« surtout, non pas les classes ouvrières, mais celles qui pos-
« sèdent.

« A mon avis, il s'agit simplement de savoir s'il sera plus
« avantageux pour elles et pour le pays que l'on procède à
« une conscription générale du capital, et qu'on réduise la
« dette nationale le plus possible, ou s'il vaut mieux que
« pendant cinquante ans ce fardeau pèse constamment. Peut-
« être n'ai-je pas suffisamment étudié la question pour me
« permettre de parler ainsi ; mais à mon avis, il vaudrait
« mieux, à la fois pour les classes riches et pour le pays,
« procéder à une conscription du capital, et réduire la charge
« de la dette nationale (4). C'est mon sentiment, mais je suis
« convaincu d'une chose, et c'est le seul point sur lequel je
« me sépare absolument de M. Sidney Webb, c'est que vous
« ne pouvez pas le faire pendant que la guerre dure encore,
« et que vous n'obtiendrez pas l'argent si vous essayez de le
« faire, mais que vous courrez au contraire le risque d'en
« manquer. »

Il est inutile de dire que les esprits ne furent pas tout à fait apaisés après cette note. M. Bonar Law dut préciser une fois de plus sa pensée en parlant à la Chambre des Communes, le 29 janvier 1918. Préconisant son idée sur la conscription de la fortune, le Chancelier de l'Echiquier s'exprima en ces termes : « Je n'ai pris aucun engagement. Pour le moment, je
« l'envisage (le capital levy) comme une question académi-
« que. » (Approbation). M. Bonar Law regretta qu'on ait publié ses déclarations à la députation du parti ouvrier... Il avait peut-être été plus formel dans cette conversation « pri-
« vée ». Quoi qu'il en soit, tel M. Klotz en France, M. Bonar Law dut rebrousser chemin. Il le fit en déclarant qu'il n'avait pas encore envisagé la question, et en se livrant à la compa-
raison habituelle :

(4) Cette phrase a été citée et commentée par M. Raoul Anglès, Chambre des Députés, 2^e séance du 16 novembre 1921. *J. O.*, p. 4053.

« On a opposé la conscription de la fortune et celle de la vie. S'il était possible de sauver la vie par la conscription de la fortune, je suis sûr qu'il n'y a pas un homme à la Chambre qui hésiterait à le faire (Approbation). Mais ce n'est pas possible et la comparaison est absurde.... Je ne désire pas le moins du monde traiter la question comme si elle était devenue aujourd'hui pratique. »

Répétons que c'est surtout le prélèvement sur le capital qui était envisagé ; prélèvement que M. Bonar Law refusait de confondre avec une confiscation. Son successeur, M. Chamberlain, dut aussi, dans son exposé du budget de 1919-1920, prendre nettement position contre le prélèvement. La doctrine, d'ailleurs, s'est saisie de la question (5).

Nous voyons qu'en Angleterre, il y eut une évolution comparable, quoique plus simple, à celle que l'on a pu constater en France. Le Chancelier de l'Echiquier a bien eu l'idée primitive d'une conscription des fortunes. Il a dû reculer devant les adversaires d'un tel procédé.

Cependant, ces adversaires furent peut-être moins forts et plus rationnels qu'en France, où la haine de tout prélèvement est pour ainsi dire instinctive. C'est surtout par la Doctrine qu'on luttait contre ces moyens énergiques, mais la question ne sortit pas de la Doctrine. L'Angleterre, en effet, n'eut à recourir ni à la conscription de la fortune, ni même à la menace d'emploi d'un tel procédé. Les paroles de M. Bonar Law ne peuvent être, d'après nous, considérées comme des menaces directes. L'Angleterre n'a pas eu à supporter les dévastations de l'ennemi : A cause de ce fait, à cause de son courage fiscal, à cause de sa puissance économique et de l'appui de ses colonies, l'Angleterre a pu rester dans une situation financière florissante.

(5) *Economic Journal*, juin et septembre 1918. Discours de M. ARNOLD, député libéral indépendant. Chambre des Communes, 1^{er} mai 1919. *The Economist*., 24 novembre 1917.

CHAPITRE III

LES MENACES D'EMPRUNT FORCÉ EN NOUVELLE-ZELANDE

La Nouvelle-Zélande a eu de lourdes charges de guerre. Ses dépenses pendant le conflit mondial s'élevaient à £ 1.900.000 (1). Aussi a-t-elle été fréquemment obligée, pendant la guerre et depuis l'armistice, d'avoir recours aux emprunts. Etant donnée cette fréquence, il était naturel que la pensée vint au Gouvernement d'employer le principe de l'obligation.

Quelques résistances se faisaient sentir, des contribuables riches refusant leur concours à l'Etat, on menaça le pays d'employer les mesures coercitives. « Souscrivez volontairement, sans quoi nous vous obligerons à souscrire. » Tel fut le raisonnement gouvernemental. L'épée de Damoclès était constamment suspendue sur la tête des contribuables. La menace devint même classique comme nous allons le voir, si classique qu'elle fit sourire.

Quoi qu'il en soit, jamais la coercition ne fut réellement employée ; on n'en eut pas besoin : les emprunts furent toujours largement couverts. Ce résultat est-il dû à la menace ? Peut-être en partie ; mais il ne faut pas se leurrer : la réussite des emprunts néo-zélandais est due à la prospérité du pays et à sa compréhension des choses publiques.

I. — EMPRUNTS DE 1916 ET 1917. — LA PREMIÈRE MENACE

En 1916 eut lieu le premier emprunt de guerre local (War loan). Le Gouvernement demandait £ 8 millions. Le taux était de 4,5 %. Les souscriptions s'élevèrent à £ 11 millions.

(1) Annexes, p. 341 et s.

V. JÈZE, Les emprunts de guerre, Revue de Science et de Législation financière, 1918, p. 506 et s.

C'est en septembre 1917 qu'eut lieu le second emprunt de guerre (War purposes loan 1917 — mot à mot : emprunt des buts de guerre) (2).

Le Premier Ministre, Sir Joseph Ward, déclara que la Nouvelle-Zélande devait payer les frais de guerre pour les soldats néo-zélandais (3). Il craignait fort le manque de courage fiscal de ses concitoyens. Aussi insistait-il pour le vote du principe de l'obligation :

« Au cas où les souscriptions volontaires seraient au-dessous de ce qui est nécessaire, disait-il, je demanderais à la Chambre les pouvoirs nécessaires pour établir un système de contributions obligatoires ; ceux qui n'auront pas fait leur devoir afin de fournir les moyens financiers pour conduire la guerre et donner aux soldats et à leurs familles des allocations convenables, seront frappés de lourdes charges additionnelles....

« ... On envoie les jeunes gens sur la ligne de feu sans leur consentement ; on établit un income-tax de 7 s. 6 d. par livre sur les gros revenus. Pourquoi ne pourrait-on pas établir un emprunt forcé avec un taux raisonnable d'intérêt ? La légitimité de la conscription de la richesse sous cette forme n'est pas contestable. »

La méthode coercitive proposée par le Premier Ministre était la suivante : Toute personne ayant un revenu supérieur à £ 700 serait tenue de souscrire au War loans de 1916 et de 1917 une somme égale à trois fois le montant de son impôt foncier et de son impôt sur le revenu de la dernière année. L'obligation était sanctionnée par un impôt de pénalité du double du montant de l'impôt foncier et de l'income-tax réunis.

La loi dite « d'emprunt de guerre 1917 » (section 1) autorisait le Ministre des Finances à prélever sur les revenus publics de la Nouvelle-Zélande toutes les sommes inférieures à £ 24 mil-

(2) 8 Geo. V. War purposes loan 1917, n° 4. V. G. Jèze, *Cours de Législation financière*, op. cit., p. 491.

(3) *Times*, 27 décembre 1917, p. 5 : Local loans in New-Zealand.

lions qu'il jugera nécessaire » (4). Le Ministre, comme, en général, dans les lois d'emprunt néo-zélandais, avait des pouvoirs particulièrement étendus du fait des termes vagues du texte législatif.

Il voulait avoir de suite la moitié du montant total de l'emprunt. Le 3 septembre 1917 il eut, non pas £ 12 millions, mais £ 16 millions (5).

La réussite de la première partie de cet emprunt était-elle due à cette première menace ou au patriotisme des contribuables ? Probablement à ces deux causes réunies. Par la suite, la limite de cet emprunt 1917 passa de £ 24 millions à £ 26 millions du fait de la loi additionnelle du 27 octobre 1917 (6).

La menace de Sir J. G. Ward n'avait pas été transcrite dans le texte primitif de la loi. Il n'en fut pas de même l'année suivante lorsqu'on émit le nouvel emprunt de guerre (7) en 1918.

II. — DISCUSSION DES MESURES COERCITIVES DES EMPRUNTS DE GUERRE 1917, 1918.

Allait-on réellement se servir de mesures coercitives ? Jusqu'en avril 1918, on en douta. A cette époque, devant une certaine mauvaise volonté qui s'était fait jour de la part de quelques contribuables, le Ministre Ward songea à recourir aux droits que lui conférait la loi. Il le dit à la Chambre et le débat sur ces mesures dura deux séances (8).

1° EMPLOI DES MESURES COERCITIVES POUR L'EMPRUNT DE 1917.
— LES DERNIÈRES MENACES. — L'emprunt de l'année dernière,

(4) Sect. 2, § 1.

(5) *Times*, 27 décembre 1917, p. 5.

(6) 8 Geo. V. War purposes loan (n° 2) 1917, n° 18.

(7) 8 Geo. V. War purposes loan (n° 2) 1918, n° 2.

(8) Vol. 182, New-Zealand Parliamentary debates fourth session, nineteenth Parliament. Legislative Council and House of Representatives, 11 et 12 avril 1918, p. 23 à 151.

disait en substance le Ministre, fut entièrement souscrit. Il fut même couvert au-delà, sans que l'on ait eu besoin de recourir aux mesures coercitives. Jusqu'à présent, pour la loi en vigueur, les mesures coercitives n'ont pas été appliquées contre ceux qui n'ont pas souscrit.

« Depuis le début de l'émission de cet emprunt, j'ai reçu
« des communications de diverses parties du pays, — je
« pourrais même dire de tous les centres importants du
« pays — qui me font savoir que leurs auteurs s'abstiendront
« de souscrire à l'emprunt actuel, parce qu'il y a autour
« d'eux des gens qui n'ont pas fait leur devoir au moment
« du dernier emprunt, et qui ne le font pas pour l'emprunt
« actuel. »

C'est un fait fiscal classique : mon voisin ne fait pas son devoir, je ne veux pas faire le mien. M. Ward admettait ce raisonnement si humain, d'autant plus que les gens honorables qui lui écrivaient étaient de ceux qui avaient eu le plus grand mal à souscrire aux emprunts.

« Beaucoup, ajoutait le Ministre, n'ayant pas d'argent
« liquide, ont emprunté pour souscrire au dernier emprunt et
« prétendent — à mon avis, avec juste raison — qu'ils ne pen-
« sent pas qu'il soit juste qu'eux souscrivent à l'emprunt
« actuel avant que ceux qui ont manqué à leur devoir ne
« soient obligés de le faire. Il en est même qui ont le cynisme
« de se vanter de n'avoir pas souscrit. Je suis fâché de dire
« qu'il y a de pareils lâches. J'avais toujours l'espoir que
« nous n'aurions pas besoin de faire jouer les mesures coerci-
« tives de la loi. Mais je dois dire que le Gouvernement, après
« examen, a décidé de les appliquer. »

Et le Ministre parlait de faire agir les pénalités :

1° Ceux qui n'ont pas fait leur devoir financier, au lieu de recevoir 4,5 % d'intérêt, taux fixé pour l'emprunt actuel, ne recevront que 3 %.

2° Ils auront à supporter une pénalité du double de l'impôt sur le revenu et foncier qu'ils devraient payer normalement.

C'est le seul moyen, dit en terminant le Ministre, d'obtenir

l'argent nécessaire pour faire la guerre et ce à de justes conditions.

2° DISCUSSION DES MESURES COERCITIVES DE LA LOI D'EMPRUNT 1918. — Parlant par la suite de la loi d'emprunt des buts de guerre 1918 (War purposes loan 1918, N° 2), Sir J.-G. Ward en décrivait les principales dispositions .

« Rien n'est changé, disait-il, en ce qui concerne les moyens de forcer à souscrire... On doublera le montant de l'impôt sur le revenu et foncier de ceux qui n'agissent pas proportionnellement à leurs moyens. »

C'est le Commissaire des impôts (Commissioner of taxes), qui est à même de connaître la situation de chacun, qui sera chargé du contrôle des souscriptions de ceux qui ont un revenu mobilier de £ 300 par an et foncier de £ 500. Au lieu d'un intérêt de 4,5 % exempt d'impôt, la loi prévoit que le contribuable défaillant n'aura que 3 % exempt d'impôt. On voit que les deux sortes de pénalités de l'emprunt de guerre 1917 subsistent dans l'emprunt de guerre 1918. M. Anderson, représentant du Matama, déclarait, avec juste raison, que l'emprunt 1918 était vague en ses termes et en ses mesures d'autorité. Ce n'est pas deux fois le montant de l'impôt sur le revenu qu'il faut demander au contribuable défaillant, à titre de pénalité, mais c'est quatre fois au moins, cinq ou six fois en fait (le montant de l'impôt sur le revenu étant de £ 5 millions et la somme voulue étant de £ 20 millions).

M. LEE, représentant de l'Oamaru, faisait le même reproche que son collègue ; rien n'était plus vague que les clauses de cet emprunt, et particulièrement que la formule fondamentale de la coercition : « Le contribuable doit souscrire en proportion avec ses moyens ; » c'est l'arbitraire complet, et le commissioner of taxes a un pouvoir exorbitant qui n'empêchera probablement pas beaucoup de gens riches de refuser à l'Etat un concours proportionnel à leurs possibilités. Il aurait mieux valu, à tous points de vue, avoir une loi plus précise. Comment

le commissioner pourra-t-il, selon l'article 16, connaître de façon complète la situation fiscale de chaque individu ou de chaque société qu'il se propose de forcer à souscrire ? L'équité en cette matière est impossible, les enquêtes ne pourraient pas être bien faites. Il faut absolument plus de précision, il faut dire dans quelle proportion chacun doit souscrire.

Comme M. WARD répondait qu'on ne pouvait exiger d'une manière stricte le paiement de 4 fois 1/2 l'impôt sans risquer de ruiner certains contribuables, un membre de la Chambre lui demanda logiquement de fixer un minimum de souscription comme il avait été déjà fait dans les lois précédentes. Le Ministre répondit que ce n'était peut-être pas très utile, étant données les grandes précisions de la loi concernant l'appel au premier et second degré contre la décision du commissaire des impôts. C'étaient de vraies garanties pour le contribuable.

En résumé, nous pensons avec M. LEE, M. ANDERSON et M. Mac CALLUM que rien n'est plus vague que cette loi, que le texte devrait déterminer de façon plus précise la souscription à faire et la proportion de cette souscription à la fortune du contribuable. Tout au moins devrait-on ordonner au Commissioner of taxes de prévenir chaque contribuable du montant de la somme qu'il devra verser.

III. — LOI D'EMPRUNT FORCÉ DE GUERRE DE 1918 (9).

La loi de 1918 autorisait l'émission d'un emprunt de £ 20 millions. Comme d'habitude, les pouvoirs les plus grands étaient laissés au Ministre et à certains de ses agents : les Commissaires des impôts (Commissioners of taxes). Rien, en effet, n'est plus vague et moins précis que les dispositions de cette loi, et c'est en partie de cette imprécision que viennent les pouvoirs considérables du Ministre des Finances, du postmaster général, des commissaires d'impôts. C'est ainsi, par exemple,

(9) V. plus bas, p. 341.

que le Ministre décide du taux d'intérêt non précisé dans la loi, et qui fut de 4,5 % , et de la commission à accorder aux banques qui ont prêté à l'Etat et aidé le Trésor (Section X, §§ 3 et 4). Le Ministre et le postmaster général (Maître général des Postes) pourront émettre des certificats d'emprunts de guerre au porteur, amortissables en 5 ans ou plus et libérables en 16 mois au plus, par paiements mensuels (Le Ministre pouvait décider du prix du titre non libéré).

Celui qui n'avait pas entièrement libéré son titre pouvait recevoir un certificat attestant la somme déjà versée. Les employés des administrations publiques ou des entreprises privées pouvaient accepter la déduction sur leur salaire du prix d'une souscription à l'emprunt.

Le Ministre des Postes était en outre (section XIII) autorisé à émettre des « Post-office war loans inscribed stock) pour des sommes comprises entre £ 100 et 500, portant 5 % d'intérêts (soumis à l'income-tax) lesquels intérêts seront payés par semestres.

Mais c'est surtout la section XVI qui nous intéresse par les mesures coercitives qu'elle édicte. Le Commissaire des impôts a pleins pouvoirs.

« Si le Commissioner of taxes a des raisons de croire qu'une personne n'a pas souscrit selon ses possibilités à l'emprunt... il pourra, avec autorisation du Ministre des Finances, par avis envoyé de son autorité ou par avis successifs, mettre cette personne en demeure de souscrire tel montant qu'il aura spécifié dans ses avis et dans les délais qu'il y aura également indiqués. »

Cependant, une limite est donnée au montant que la Commissioner of taxes peut exiger dans son avis. Cette somme ne pourra dépasser six fois la moyenne annuelle des impôts sur le revenu et foncier (à l'exclusion des impôts sur les bénéfices exceptionnels) payés par le contribuable en question pour les trois années se terminant le 31 mars 1918.

L'individu pourra d'ailleurs se défendre. S'il trouve que

l'avertissement (notice) du commissaire est faux, il pourra faire appel au Tribunal spécial d'Appel (Board of Appeal) dans les quatorze jours, et citer les témoins qui lui seront nécessaires.

Ce tribunal est précisé par la loi : il sera formé :

1° Du Contrôleur auditeur général qui présidera (notons l'importance, en Angleterre comme en Nouvelle-Zélande, de ce fonctionnaire supérieur et indépendant qui possède quelques-unes des attributions réservées en France à la Cour des Comptes) ;

2° Le Commissioner of taxes ;

3° Le Secrétaire du Trésor ;

4° Le Government Insurance Commissioner.

Trois membres du Tribunal formeront le quorum. Il est, en effet, probable, que le Président en titre sera rarement présent. Le Commissioner of taxes le remplacera. La voix du Président sera prédominante en cas de ballottage.

Si l'un des membres est indisponible, le Ministre désignera par décret un remplaçant, lequel aura toutes les prérogatives de l'absent. La procédure sera fixée par le Tribunal lui-même. Cependant, celui-ci ne juge qu'à huis-clos. Il pourra ordonner des enquêtes.

En fin de compte, le Tribunal pourra :

1° Exempter l'appelant de tout ou partie de l'obligation de souscrire ;

2° Accorder un délai pour le paiement de tout ou partie de la somme ;

3° Rejeter l'appel.

La loi prévoit même un degré supérieur de juridiction. Le contribuable mécontent du jugement du Tribunal pourra s'adresser à un juge de la Cour Suprême. Ce juge pourra prendre aussi une des trois décisions susdites et son jugement sera définitif.

Si le contribuable auquel un avis a été adressé ne s'y conforme pas sans faire appel ou après rejet de son appel, « il

« sera passible d'une taxe pénale égale au double du montant total de l'impôt foncier et de l'impôt sur le revenu dont il est redevable en vertu de la loi de Finances de 1917 ».

D'ailleurs, c'est le Commissioner lui-même qui est chargé du recouvrement des pénalités. Donc, le Commissioner est agent d'exécution en même temps que juge et qu'ordonnateur.

Naturellement, la « taxe pénale » sera payée en plus des sommes exigées par l'avis du Commissioner of taxes, il devra, « de sa propre autorité, au nom de Sa Majesté, faire les pour-suites nécessaires et obtenir du contribuable le montant spécifié dans l'avertissement ».

Les sommes placées dans l'emprunt du fait de cette section XVI porteront intérêt à 3 0/0. Le Gouverneur Général fera exécuter ces dispositions.

Notons (§ 20) que les mesures dont nous venons de donner les détails s'appliquaient aussi au war purposes loan 1917 (n° 2), dont nous avons parlé plus haut, pour les sommes qui n'auraient pas été souscrites. Cette loi de 1917 permettait un emprunt qui, selon sa section II, remaniée, ne devait pas dépasser 28 milliards ; la loi de 1918 rendait légales toutes les perceptions faites en sus.

Donc, en résumé : la loi, vague en ses termes, donne un pouvoir considérable au Ministre, aux Commissaires des Impôts. Elle édicte en détail les pénalités ; elle crée un Tribunal spécial chargé de juger les appels de ceux qui se plaignent d'avoir été taxés au-delà de leurs possibilités.

IV. — LA NOUVELLE-ZÉLANDE CONTINUE SA POLITIQUE D'EMPRUNT AVEC SOUSCRIPTIONS OBLIGATOIRES

La Nouvelle-Zélande étant lancée sur la pente des emprunts, n'allait pas vivement s'arrêter.

1° *Loi d'emprunt pour l'établissement des soldats démobi-*

lisés. — Le 10 septembre 1919, était promulguée une « loi « autorisant la levée de capitaux spéciaux en vue de l'établissement des soldats libérés » (10).

En 1915, avait été édictée une première loi sur la situation des soldats libérés (11).

Cette loi (de 1915) autorisait le Ministre à emprunter pour acheter des fonds à l'effet d'établir les soldats libérés jusqu'à concurrence de £ 1.500.000, et cette somme avait été de beaucoup dépassée. La loi actuelle venait ratifier les sommes perçues en sus dans ce but. Sa section III autorisait le Ministre des Finances « à emprunter les sommes qu'il jugeait convenables « jusqu'à concurrence de £ 12.500.000 ». Pour les fonds destinés spécialement à l'acquisition de terres, le Ministre était autorisé à emprunter des sommes ne dépassant pas :

1° Pour les années financières se terminant le 31 mars 1920 et le 31 mars 1921, respectivement £ 2.000.000.

2° Pour chaque année financière suivante : £ 1.000.000.

Cette loi, comme celles que nous avons étudiées précédemment, reste extrêmement vague en ses termes, et donne au Ministre des pouvoirs exorbitants (fixation du taux d'intérêt des Commissions aux banques).

Sa section 7, particulièrement intéressante pour nous, s'exprime en ces termes :

« La section 28 de l'Act. de finance 1918, n° 2, qui a trait « au paiement de souscriptions obligatoires à l'emprunt de « guerre, dont la perception est autorisée par la partie IV « de cet act., s'appliquera, avec les modifications nécessaires, « à l'emprunt autorisé par la section 3 du présent Act. »

Nous voyons que le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande était entraîné à la politique d'emprunt, et que, pour ces

(10) 10 Geo. V. Discharged soldiers settlement loans 1919, n° 2.

(11) Loi qui est mentionnée dans la loi de finances, 1918, section 31.

emprunts, il édictait de constantes mesures coercitives dont il ne changeait pas la teneur.

2° *L'emprunt de 1920 pour les soldats démobilisés.*

a) *Sa teneur* : Cependant, la coercion allait en diminuant ; l'honorable M. MASSEY, Premier Ministre et Ministre des Finances, défendant, en octobre 1920, une nouvelle loi d'emprunt pour les soldats démobilisés, s'exprimait en ces termes (12) :

...« On a pu remarquer également que la loi conserve cette possibilité de faire une levée forcée, quoique pas exactement sous la même forme que dans les lois antérieures... Précédemment, quand nous avons eu recours à l'emprunt forcé, la quantité que le Gouvernement était autorisé à toucher était de trois fois le montant de l'impôt foncier et de l'impôt sur le revenu réunis... Ce que je demande ici, si cela devient nécessaire — je ne crois pas que cela deviendra nécessaire, étant donnée la quantité de gens qui ont demandé quand on pouvait souscrire à l'emprunt — c'est que l'on soit tenu de participer à l'emprunt jusqu'à concurrence de l'impôt foncier et de l'impôt sur le revenu pour une année, soit un tiers de ce qu'on exigeait précédemment. »

En d'autres termes, si l'impôt foncier et l'impôt sur le capital dus sont respectivement de £ 500, au lieu d'être obligé de souscrire £ 3.000, le contribuable n'aura plus à verser que £ 1.000. Pourquoi l'obligation subsiste-t-elle si, comme nous le dit l'honorable MASSEY, beaucoup de souscripteurs attendent avec impatience l'autorisation de prêter à l'Etat? C'est, nous laisse entendre le Ministre, parce que l'on est en présence d'un emprunt de guerre, quoique la guerre soit finie :

« Je n'aurais pas fait allusion au principe de l'emprunt
« forcé si cette levée d'argent n'était, en réalité, un emprunt
« de guerre. La guerre est passée, Dieu merci, mais ce sont des
« dépenses occasionnées par la guerre, et l'argent produit ne
« sera utilisé que pour ces dépenses-là. »

(12) Speech by the Right Hon. W. F. Massey, P. C. Prime Minister and Minister of Finance, in the House of Representatives on the discharged soldiers Settlement loans Bill, 8 th. october 1920.

Nous comprenons difficilement la tendance qu'a le Gouvernement à croire que tout emprunt de guerre doit être forcé. Est-ce une tradition devenue constante ? Est-ce un effet de l'habitude ? Nous sommes tentés de le supposer.

Quoi qu'il en soit, le Ministre, rassurant, déclarait que cette dernière conséquence financière de la guerre serait aussi le dernier emprunt forcé :

« Je puis ajouter que ce sera le dernier emprunt de guerre...
« Mais il n'y a que la guerre qui puisse justifier un emprunt
« forcé, et je veux que celui-ci soit le dernier. »

Il répétait ainsi ce qui avait été dit lors du dernier emprunt de septembre 1919 (13). Il déclarait en terminant que l'on allait revenir aux périodes normales où la sécurité et le taux d'intérêt respectable remplaceraient avantageusement les mesures coercitives.

b) *Les résultats* : L'emprunt réussit ; le Gouvernement demandait, selon la tradition néo-zélandaise, plus qu'il n'avait besoin. Lorsqu'il eut £ 4 millions 1/2 sur les 6 qu'il sollicitait, il se déclara satisfait et renonça aux mesures coercitives (14), si bien qu'on arriva à un résultat bizarre et peu conforme à l'équité. Ceux qui avaient cru à la menace gouvernementale avaient souscrit en faisant parfois un réel sacrifice, d'autant plus qu'ils devaient payer leur impôt sur le revenu au cours de la même période. Ceux, au contraire, plus roués ou mieux avertis qui n'avaient pas cru à l'éternelle menace, n'avaient pas encore souscrit, alors que souvent ils en avaient la possibilité. C'était la suprême injustice. Le Gouvernement prenait par trop le contribuable pour un enfant qu'on menace afin d'obtenir de lui ce qu'on veut. Nous verrons qu'on a particulièrement insisté sur cette critique fondamentale en Nouvelle-Zélande.

(13) *New-Zealand Herald*, du 14 juillet 1920.

(14) *New-Zealand Herald*, 15 mars 1921.

V. — L'OPINION PUBLIQUE ET LES EMPRUNTS FORCÉS
APRÈS LA GUERRE

L'opinion publique avait accepté avec une belle discipline patriotique les emprunts forcés de guerre. Mais le maintien de la coercition après la cessation des hostilités, et la promesse constante faite par le Gouvernement de cesser ce procédé, fit surveiller l'opinion.

Voyons ce que disait l'un des journaux les plus lus et les mieux informés, financièrement, de la Nouvelle-Zélande :

Lors de la préparation du dernier emprunt pour le rapatriement des soldats démobilisés, le *New-Zealand Herald* avouait que le public aurait raison de protester si « le Premier Ministre » augmentait son emprunt et gardait l'intérêt à bas prix, en « rendant cet emprunt obligatoire ». L'emprunt forcé, ajoutait le journal, avait sa raison d'être lorsqu'il s'agissait de trouver de l'argent pour la guerre (15).

On voit que l'idée du Ministre MASSEY était partagée par l'opinion, à savoir que la guerre était la seule cause admissible pour justifier l'emploi de l'emprunt forcé.

Néanmoins, la protestation contre la mesure coercitive était véhémement : d'abord, parce que le Gouvernement, en septembre 1919, avait déclaré émettre le dernier emprunt obligatoire, et qu'en 1920, il revenait sur sa parole ; — ensuite, parce que l'Emprunt forcé n'était plus du tout utile pour avoir les sommes voulues.

« Il n'est pas raisonnable de laisser planer constamment la menace de l'emprunt forcé sur la tête du public. Quand on lança l'emprunt de 1919, il fut bien entendu que ce serait le dernier emprunt forcé ! D'ailleurs, la contrainte est inutile si l'Etat paye le taux d'intérêt actuel, et M. Massey retrouvera difficilement une raison de payer moins. Au lieu de

(15) *New-Zealand Herald*, 14 juillet 1920.

s'abriter derrière une loi de guerre, M. Massey devrait amener la Chambre vers une nouvelle politique financière, devant lui rapporter tout l'argent voulu à un taux raisonnable et sans contrainte. »

Les hésitations de M. Massey. — M. MASSEY lui-même eut quelques hésitations à employer de nouveau les mesures coercitives (16). Quinze jours après avoir estimé ce procédé comme indispensable, il déclara que la contrainte n'aurait pas à être employée. Quoi qu'il en soit, il conseillait de conserver l'idée d'un emprunt forcé à titre de précaution. D'ailleurs, disait-il, l'emprunt forcé est un expédient, et en aucun cas un principe. Le public doit avoir la faculté de refuser son argent « lorsqu'il « désapprouve la méthode employée ou la raison d'être de « la dépense ».

Malgré ces belles promesses, nous avons vu que le Premier Ministre revint à son idée primitive, et que le 8 octobre 1920, il considérait comme nécessaires les mesures d'autorité.

Sur les £ 6 millions demandés, l'Emprunt des soldats démobilisés avait rapporté, en mars 1921, £ 4 millions 1/2 (17). M. MASSEY se déclarait satisfait ; il avait menacé afin d'avoir de l'argent, et demandé plus qu'il ne lui fallait. Le Ministre ne maintenait pas ses menaces, si bien que les contribuables rusés ou peu zélés étaient libérés de l'obligation de souscrire.

Les protestations contre l'abandon des mesures coercitives.

a) *La presse.* — On protesta énergiquement :

« Ceux qui n'ont pas eu vent de la menace de M. Massey n'ont pas à se troubler. Souvent les Ministres ont déclaré que ce serait là le dernier emprunt forcé. Tant mieux, car la prochaine fois, les menaces n'auront plus grand poids ! Le Gouvernement annonce qu'il ne pensait pas ce qu'il disait, et laisse la porte ouverte à toutes critiques. »

(16) *New-Zealand Herald*, 31 juillet 1922.

(17) *New-Zealand Herald*, 15 mars 1921.

D'ailleurs, l'emprunt avait particulièrement bien réussi :

« Puisque le but de l'emprunt est l'acquisition de terrains pour les soldats ; il est probable qu'étant donné les conditions actuelles du marché au delà des mers, l'argent recueilli suffira pour longtemps. »

On trouvait, en général, que le Gouvernement avait fait une mauvaise plaisanterie .

« Les souscriptions avaient été souvent consenties, après de lourds sacrifices, par des gens qui prenaient le Gouvernement au sérieux, et ceux qui raillent aujourd'hui raillent à la fois le Gouvernement et ces souscripteurs !!! L'emprunt forcé, une fois annoncé, la plus élémentaire sincérité envers les souscripteurs aurait dû obliger le Gouvernement à ne pas changer d'avis. »

La conclusion est légèrement ironique :

« Dans la déclaration du Premier Ministre, il y a une allusion au fait que l'emprunt forcé pourrait bien, *un jour*, réapparaître. Peut-être bien veut-il dire que, *un jour*, l'incident pourra être oublié ! et peut-être bien se trompe-t-il ? »

b) *Le Parlement*. — Le 14 mars 1921, quand M. MASSEY donna à la Chambre les résultats de l'emprunt, on le critiqua. M. G. WIRRY (de Riccarton) demandait quelle somme avait été souscrite librement, et quelle somme sous l'empire de la menace. Naturellement, M. MASSEY ne pouvait lui répondre et déclarait qu'ayant obtenu ce qu'il voulait, il ne pensait pas qu'il y eut lieu de pousser les choses plus loin. Il arrêta l'emprunt d'autant plus qu'on venait de percevoir l'impôt sur le revenu.

« Etant données les circonstances, je pense que ce qui s'est passé est très satisfaisant. »

La contrainte qui existait dans la loi n'a pas été employée : tant mieux ! Il n'y a aucun déficit. Et, chose remarquable, le Ministre était presque obligé de promettre à la Chambre de

lever plus tard la souscription des £ 1.500.000 qui restait à percevoir :

« Je ne dis pas, disait M. MASSEY, que nous n'aurons pas « un jour à nous préoccuper de la différence non encore souscrite. »

Telle était la conclusion du Premier ; il était arrivé pécuniairement à ses fins ; mais nous avouons que le procédé avait manqué de loyauté et de confiance envers le contribuable néo-zélandais.

c) *Les commerçants.* — De même que nous avons vu la protestation de la presse et du Parlement, de même nous allons voir la protestation de la Chambre de Commerce d'Auckland (18). Son Président, M. A. G. LUNN, parlant au nom des commerçants, s'éleva contre le procédé employé « pour faire peur », sans aller jusqu'au bout. Il alléguait l'injustice à l'égard de ceux qui ont souscrit et qui sont désavantagés vis-à-vis de ceux qui n'ont pas encore souscrit et qui ont voulu attendre la contrainte qui ne s'est pas produite. La chose est d'autant plus grave que la fin de l'emprunt s'est produite en même temps que la levée de l'impôt sur le revenu ; certains ont dû distraire 10 à 12 0/0 de leurs disponibilités.

Un membre (19) demanda si le Gouvernement avait l'intention d'exiger cette somme qu'il restait à percevoir ; un de ses collègues (20) aurait voulu, en toute justice, que cette somme fût souscrite par ceux qui, jusqu'alors, s'étaient abstenus de prêter leur argent à l'Etat.

(18) *N.-Z. H.*, 19 mars 1921 : La contrainte n'a pas été employée ; une injustice.

(19) *M. Y. Alleun.*

(20) *M. R. L. Stewart.*

VI. — CONCLUSIONS

En résumé, nous avons vu l'historique de l'emprunt forcé en Nouvelle-Zélande, pendant et après la guerre ; nous avons vu que, selon la loi dont nous avons souvent senti les effets, l'emprunt forcé a réussi en général parce qu'il n'était pas indispensable. Le Gouvernement de ce pays à finances saines a cru primitivement devoir employer la coercition pour amener les contribuables à souscrire en masse aux emprunts de guerre, peu à peu s'est formée une tradition : l'emprunt de guerre entraînait une clause obligatoire ; on ne comprenait plus l'un sans l'autre. Mais heureusement on se contenta d'une menace qui n'eut pas besoin, en général, d'être mise à exécution. Il aurait mieux valu, peut-être, renoncer plutôt à la contrainte, on aurait ainsi évité une mesure légèrement enfantine, indigne d'un grand peuple, et les mille injustices, conséquences de ce procédé.

CHAPITRE IV

LE SEPTIÈME EMPRUNT DU COMMONWEALTH AUSTRALIEN

(Octobre 1918) (1)

I. — SITUATION FINANCIÈRE DE L'Australie

L'Australie est dans une situation économique particulièrement brillante (2).

Néanmoins, pendant la guerre, l'Australie a eu fréquemment recours aux emprunts.

Les dépenses de guerre d'Australie se montaient à :

1914-15.....	£ 15.111.335
1915-16.....	£ 41.201.946
1916-17.....	£ 61.541.566
1917-18.....	£ 66.742.350

Total..... £ 184.597.197

Le principal emprunt de guerre fut le troisième ; il donna £ 23.587.650 ; le nombre des souscripteurs fut de 102.042.

Le cinquième emprunt eut lieu en novembre 1917. 41.708 personnes souscrivirent. On obtint la somme de £ 21.213.780. L'intérêt était de 4.50 0/0, exempt de tout impôt (général ou local, en d'autres termes : du Commonwealth ou de l'Etat).

(1) G. Jèze, *Revue de Science et Législation financière* : Les emprunts de guerre 1918, p. 898 et s.

(2) M. Watt déclarait, le 28 septembre 1918, que « la prospérité de l'Australie est remarquable ».

Le sixième emprunt, qui se termina le 24 avril 1918, rapporta £ 42.851.960, dont £ 36.325.130 à 4,5 0/0, exempt de tout impôt et £ 6.526.830 à 5 0/0 exempt de l'impôt d'Etat, mais soumis à celui du Commonwealth. Il y eut 143.748 souscripteurs. Au 30 juin 1918, le total des six emprunts de guerre donnait £ 235.138.486 ; le total de la dette publique se montait à £ 284.022.092. Le total bien moindre des dépenses était de £ 198.483.923 (3).

II. — LE SEPTIÈME EMPRUNT

A. — *Discussion des mesures coercitives.*

C'est dans ces conditions qu'on aborda le septième emprunt de guerre.

Le 25 septembre 1918, le Commonwealth Treasurer, M. WATT, faisant son budget speech à la Chambre des Représentants, expliquait l'idée qui dominait cet emprunt (4). C'était l'amour-propre australien :

« Il est fort à regretter, disait-il, que l'Australie ait eu à s'adresser au Gouvernement britannique pour contribuer au paiement de la participation australienne à la guerre. »

1° *L'emprunt.* — Que demandait-on au public ? Un montant de £ 40.000.000. Comme le sixième emprunt, celui-ci comportait un intérêt de 4,5 0/0 exempt d'impôt sur le revenu ou de 5 0/0 sur lesquels on devait payer la taxe fédérale (5). Ce fut l'une des causes qui firent penser à l'emploi du mode obligatoire. La mesure consistait en ceci : ceux qui ne souscrivaient pas volontairement seraient tenus d'avancer à l'Etat un

(3) Tous ces chiffres sont empruntés au budget speech de M^r Watt, 1918, Parliamentary Debates n° 46, p. 6333 et s., 25 septembre 1918.

(4) Commonwealth of Australia Parliamentary Debates n° 46. Second session 1917-18, p. 6335 et s. (house of Representatives).

(5) Le sénateur Fairbairn Parliamentary Debates n° 58, 21 novembre 1918, p. 8171, déclarait que cela ramenait l'intérêt à 3 0/0.

montant égal à six fois leur quote-part dans l'impôt sur le revenu (en prenant la moyenne pour les trois dernières années). En cas de mauvaise volonté, une taxe pénale égale à deux fois le montant de l'impôt sur le revenu payé par le contribuable, s'ajouterait à la souscription obligatoire. Notons que le Ministre ne devait recourir à ces mesures que « si besoin en était ». Nous verrons par la suite que les Australiens ne virent pas la réalisation de ces menaces. Donc, cet acte, nettement inspiré par les lois d'emprunt néo-zélandaises, eut des résultats semblables à ces lois. Sa menace fut inutile.

Le Ministre avait fait circuler des tables montrant ce que les non-souscripteurs volontaires auraient à payer (6).

INCOME FROM PERSONAL EXERTION

Revenu moins toutes les déductions supérieures à L 156	MOYENNE DES 3 DERNIÈRES ANNÉES			Souscription minima à l'emprunt de guerre		
	L	S	D	L	S	D
300	3	0	1	18	0	4
400	5	14	4	34	5	10
500	8	18	9	53	12	4
600	12	18	9	77	12	6
800	22	10	7	135	3	8
1000	32	14	6	196	6	10

Le fait d'avoir souscrit aux six premiers emprunts ne dispensait pas de souscrire au septième. Puis la loi, copiant l'emprunt néo-zélandais, décidait que le contribuable s'estimant lésé avait

(6) Parliamentary Debates, n° 58, 21 novembre 1918, p. 8221 (House of Representatives).

un recours devant un Bureau d'Appel. Ce Bureau était composé du « Commissioner of taxation », du Secrétaire du Trésor et d'un autre fonctionnaire choisi à cet effet.

III. — LES CRITIQUES ; DISCUSSION DES MESURES COERCITIVES

1° *L'idée d'obligation :*

Le Ministre du Trésor voulait donc faire supporter les frais de guerre australiens par l'Australie. Or, il avait remarqué que beaucoup de personnes n'avaient pas souscrit raisonnablement aux derniers emprunts. Il se demandait si le fardeau de la contribution à la guerre devait être supporté uniquement par ceux que l'intérêt général ou même leur propre avantage a conduit à souscrire. Il concluait que toute la communauté devait souscrire, et, logiquement, il arrivait à envisager les mesures coercitives. Nous croyons que le Ministre n'avait pas tout à fait raison. Si l'emprunt volontaire était suffisant pour couvrir les charges de contribution à la guerre, pourquoi créer l'obligation ? Pour forcer tous les Australiens à payer ! Mais à quoi bon ! Ceux qui avaient souscrit avaient agi ainsi surtout par intérêt, en tous cas, volontairement. La contrainte est toujours un mal et l'idée morale de répartition des charges qui animait le Ministre paraît un peu superflue. Peut-être d'ailleurs cette idée n'a-t-elle pas été la cause de la menace gouvernementale ! Peut-être est-ce simplement un moment de doute envers la capacité pécuniaire de ce pays qui avait si souvent été appelé à prêter son argent. A cause précisément de cette fréquence d'emprunts et, il faut bien l'avouer, de la mauvaise volonté de quelques-uns et des réclamations des autres le Ministre a pensé à l'obligation.

Cette idée du point de saturation pécuniaire fut reprise par le sénateur FAIRBAIRN qui, comparant la politique financière du Canada qui émettait des emprunts à 5,50 0/0 avec celle de l'Australie, admirait le patriotisme de son pays qui avait

supporté de bien plus grands sacrifices que le Dominion d'Amérique du Nord (7).

2° *Les critiques de M. Higgs.*

A. *Le doute sur la réalisation des mesures coercitives.* — Mais il n'y eut pas que des approbations au projet de menaces. L'idée fut vivement critiquée. M. HIGGS, représentant du Capricorne, député avancé, se chargea de faire les objections nécessaires (8).

« Je vous dis franchement, déclarait-il, que je n'aime pas
« du tout votre proposition de forcer les gens du Common-
« wealth à souscrire l'emprunt. Une des raisons est que la
« guerre est finie. »

Et M. HIGGS regrettait que le Premier estimât nécessaire cet emprunt forcé, surtout « étant donnée la façon si éloquente
« dont les habitants d'Australie ont apporté leur part de contri-
« bution à la guerre ». Sans doute, il n'y avait pas d'illusion à se faire, beaucoup, en souscrivant aux emprunts, dont les taux étaient plus que raisonnables, pensaient faire une bonne affaire. Mais d'abord, ils auraient trouvé en Australie cent autres entreprises qui leur auraient assuré un intérêt très supérieur avec la plus grande sécurité. Sans doute, des personnes fort riches « n'ont pas encore mis un penny dans l'emprunt » ; mais c'est l'exception. Des milliers, des centaines de milliers de gens ont assumé de lourdes charges avec un certain risque pour répondre à l'appel du Trésor. Et M. HIGGS, pressentant la menace sans suite, demandait au ministre si c'était sérieux.

« Le Trésorier pense-t-il vraiment appliquer cette loi ? ».

Et sur la réponse affirmative de M. WATT, il disait, non sans ironie :

(7) *Parliamentary Debates*, Second session 1917-18, nos 57 et 58, p. 8171, Sénat, 21 nov. 1918.

(8) *Parliamentary Debates*, Second session 1917-18, nos 57 et 58, p. 822 et s. House of representatives 21 nov. 1918.

« Je puis vous demander cela, car souvent des Ministres ont admis des lois sans cependant les appliquer ! »

M. Higgs ne se tint pas pour battu. Poursuivant son idée, bien après, à la fin de son discours, il prétendait que de tous les côtés du Commonwealth venaient des protestations contre l'emprunt forcé imminent.

« Le Trésorier, disait-il, a prétendu qu'il ne devait pas appliquer la force immédiatement et que cette menace res-
« terait peut-être comme une simple épée de Damoclès sus-
« pendue sur la tête des souscripteurs. Vraiment, il semble-
« rait que le succès de l'emprunt soit dû uniquement à cette
« crainte ? »

Ce à quoi M. WATT répondait :

« Cela ne fait pas l'ombre d'un doute. »

Et comme M. Higgs s'étonnait de trouver une telle remarque dans la bouche du Premier Ministre parlant du peuple d'Australie, celui-ci répondait :

« Je lui accorde (au peuple) tout le patriotisme et l'esprit
« d'intérêt commun que vous voudrez ; mais je dis qu'il y a
« certaines gens qui nécessitent cette contrainte. »

Cependant, cette contrainte ne fut pas employée, on voit qu'elle n'eut pas que des adeptes et que, dès novembre 1918, on doutait déjà de la réalisation de ces belles menaces.

B. La non-exemption de celui qui a souscrit aux emprunts précédents. — L'injustice de cette mesure.

Puis, passant aux objections de détails, M. Higgs s'étonnait avec juste raison, que le fait d'avoir volontairement souscrit aux six premiers emprunts ne dispensait pas de souscrire obligatoirement au septième. Sans doute pourra-t-on dire qu'on a déjà souscrit au Bureau d'Appel qui doit tout prendre en considération ; mais il est regrettable que, d'office, il n'y ait pas exemption pour ces bons citoyens.

C'est évident, d'autant plus que la contrainte n'était pas

justifiée, comme nous l'avons dit. Si donc elle existait, on devait la modérer ou tâcher d'éviter sa trop grande injustice. Il était pour cela nécessaire de n'exercer la pression que sur ceux qui vraiment en avaient besoin. Sans être une sanction, cela aurait été du moins une mesure préventive ne s'adressant qu'aux citoyens particulièrement récalcitrants. A ce propos, M. HIGGS proposait d'exempter du nouvel emprunt toute personne qui, depuis le début de la guerre, aurait souscrit pour une somme égale à six fois le montant de son impôt sur le revenu et n'ayant pas revendu ses titres. Les banques auraient donné les renseignements. M. WATT lui-même avouait la possibilité d'une telle mesure.

« Nous avons la liste de ceux qui détiennent les titres... tous les changements des possesseurs de titres sont connus. »

Quoiqu'il en soit, il était souverainement injuste (et sir ROBERT BEST, représentant du Kooyong, répétait en cela l'idée de M. HIGGS) (9), de voir ceux qui avaient souscrit aux six premiers emprunts, être inquiétés, et ceux qui souscrivaient au seul septième emprunt être quittes.

Prenons l'exemple donné par M. HIGGS : un homme qui n'a participé à aucun des emprunts précédents pouvait se contenter, si son revenu était de £ 1.000, de verser £ 196 au septième emprunt. Un autre qui, pour un même revenu, avait participé aux emprunts précédents, en faisant de véritables sacrifices, devait présenter tous ses livres et se justifier devant le Bureau d'Appel s'il ne pouvait souscrire au septième emprunt.

Et un homme ayant pour £ 6.000 de propriétés pourrait payer pour son revenu (présumé £ 300.), seulement £ 24, 18, 6, même s'il n'avait souscrit à aucun emprunt précédent. Pourtant aucune banque n'aurait refusé un prêt de £ 300 à un homme

(9) Parliamentary Debates, vol. 58, 21 nov. 1918, p. 8225.

qui possède £ 6.000 de propriétés. On voit les injustices qui résultaient de ces menaces dont l'utilité était contestable.

C. Les attributions du Commissaire de Taxation et du Bureau d'Appel sont par trop étendues. — Pour éviter ces injustices, il fallait s'adresser au Bureau d'Appel et au Commissaire de taxation qui présidait et dominait ce bureau.

Or, selon la législation fiscale australienne, ce Commissaire est surchargé de travail. C'est à lui que s'adressaient, en vue d'être exemptés, les malheureux souscripteurs patriotes qui, ayant donné six fois, se trouvaient dans l'incapacité de faire un nouveau sacrifice.

C'est lui encore qui, s'il y avait insuffisance de rendement de l'emprunt, devait dresser une liste des gens soumis à l'impôt, et leur adresser une circulaire pour leur enjoindre de payer jusqu'à concurrence de six fois leur impôt sur le revenu.

D. Objections de détails. — M. Higgs aurait aussi voulu, en plus de celle accordée pour les soldats du service actif, l'exemption des parents des soldats décédés en service, ou blessés et rendus, de ce fait, incapables de gagner leur vie.

Notons que sir Robert Best voulut qu'on fixât une souscription obligatoire minima. Il aurait mieux valu, selon nous, demander la fixation d'une souscription obligatoire très inférieure à celle qui avait été effectivement édictée. En effet, il semble inutile de parler de souscription minima, étant donné qu'on peut toujours souscrire plus et jamais moins que le minimum exigé.

IV. — RÉSULTATS DE L'EMPRUNT

Cet emprunt a eu des résultats excellents. Dans les derniers jours, « il se produisit un véritable rush aux guichets de souscription » (10).

(10) G. Jèze, *Cours de Sc. et Législ. financière*, 6^e édit., 1922, *Le Crédit public*, p. 492.

Le Gouvernement demandait £ 40 millions ; il obtint 42 millions.

Est-ce l'effet de la menace ? peut-être pour une part ; mais nous croyons, comme nous l'avons déjà fait remarquer plusieurs fois au cours de cette étude, que l'Australie florissante au point de vue économique, n'avait pas besoin de coups de fouet pour souscrire.

Les mesures coercitives, simple épouvantail, ont peut-être hâté la perception de l'emprunt. Peut-être aussi sont-elles la cause que l'emprunt a été couvert plus tôt. Sans doute, avec plus de patience serait-on arrivé au même résultat sans recourir à ces moyens, mais nous serions de mauvaise foi si nous ne reconnaissons point la réussite de la méthode employée par le Gouvernement australien.

CHAPITRE V

L'EMPRUNT FORCÉ HOLLANDAIS DE 1920 (1)

L'emprunt forcé hollandais du 30 janvier 1920, qui fut facilement couvert, peut être classé parmi les emprunts émis dans les pays à finances saines, subissant une période de crise passagère (2). C'est un procédé pour forcer les capitalistes néerlandais à accepter un taux d'intérêt moindre que celui du marché et surtout : 1° pour consolider une partie de la dette flottante qui se montait à 574 millions de florins (3), chiffre immense pour les Pays-Bas, et 2° pour couvrir en partie le déficit du budget ordinaire qui s'élevait à 210 millions de florins (4).

La situation neutre de la Hollande pendant la guerre n'a pas empêché ce pays de beaucoup souffrir et le mot « crise passagère » employé à son intention mériterait d'être renforcé. Il s'agit d'une crise, sans doute temporaire comme toute crise, mais assez profonde, et les chiffres que nous avons cités le

(1) Annexes p. 352, E. WELLHOFF, *L'emprunt forcé hollandais*. Revue de Ss. et Législ. fin., 1922, p. 205.

(2) G. JEZE, Cours de science des finances et de Législation financière, 6^e édition, 1922. *Le Crédit public*, p. 480. *Les trois catégories d'emprunt forcé*.

(3) Le compte rendu provisoire (documents annexes, 266-4) dit 583 millions (réponse à M. Visser van Ijzendoorn); — M. Oud, *Débats*, folio 313, p. 1209, dit, 574 millions (2^e Chambre); — M. Treub, *Débats*, folio 317, p. 1225, dit 574 millions (2^e Chambre); — M. Van Nierop, *Débats*, folio 67, p. 261, dit 600 millions (1^{re} Chambre).

(4) Documents annexes 2^e Chambre (Tweede Kamer), compte rendu provisoire, 266-4.

démontrent. Pendant la guerre, la Hollande avait mobilisé ; son industrie et son commerce étaient en partie suspendus. Aujourd'hui, comme nous, les Hollandais sont victimes d'une hausse des prix, ils sont accablés d'impôts et, nous le verrons par cette simple étude, ils ont leur crise financière qui, sans être aussi forte que la nôtre, n'est cependant pas sans danger.

La situation, pour beaucoup, semblait très grave : « Par le « temps qui court, nous marchons vers la débâcle du Trésor », disait le député Treub, ancien Ministre des Finances et ancien chef du parti libéral (5), avec une certaine exagération. Quels remèdes avait-on déjà tenté, quels remèdes allait-on proposer ?

Ce qui a toujours existé dans des cas semblables, se produisit en Hollande. On emprunta fortement, d'abord en émettant des emprunts volontaires, puis, en se dirigeant vers l'emprunt forcé, en passant par une sorte intermédiaire d'emprunts communément appelés en Hollande « emprunts avec le bâton derrière la porte » (6) (*leening met den stock achter de deur*). Ces emprunts n'étaient autres que des conversions obligatoires de rentes, le rentier ne pouvant opter pour le remboursement de ses titres. C'est ce que disait à la Seconde Chambre M. de Vries, ministre des finances (7) :

« Cét emprunt forcé fera-t-il plus de tort, disait-il, au « crédit de l'Etat que les emprunts à moitié forcés. Je crois « que la plupart des gens ont considéré les emprunts « avec le « bâton derrière la porte » comme des emprunts forcés. « Quand on les qualifiait d'emprunts volontaires, c'était « pour faire plaisir aux gens. Quand on réfléchit que les « citoyens en 1917 étaient obligés d'échanger leurs obliga-

(5) *Débats*, 40^e séance, 8 janv. 1920, folio 318, p. 1227.

(6) C'est ainsi que s'expriment : M. Oud, 7 janv., 1920, folio 313, pp. 1210-1211 ; — M. Treub, folio 318, p. 1230, séance du 8 janv. ; — M. Niemeyer, folio 314, p. 1216, séance du 7 janv. ; — M. de Vries, Min. des Fin., folio 319, p. 1233, séance du 8 janvier.

(7) DE VRIES, ministre des Finances, folio 319, p. 1234, séance du 8 janvier 1920.

« tions 5 % contre des obligations 4,50 %, cette opération
« était aussi désagréable aux néerlandais que l'emprunt
« forcé. »

Ces procédés d'emprunts successifs furent très défendus en Hollande, car le pays est loin d'être dans une situation désespérée, surtout lorsqu'on le compare aux nations de l'Europe actuelle. M. Treub (8), qui n'est pas partisan de l'emprunt, défendit pourtant l'emprunt volontaire et l'emprunt « avec le bâton derrière la porte », en les opposant au nouveau mode obligatoire. M. Niemeyer (9) déclare textuellement :

« Quoique je ne trouve pas la solution du ministre heureuse, je ne m'y oppose pas ; mais ma préférence va toujours à l'emprunt volontaire. »

Mais ce furent surtout les critiques qui affluèrent contre ces moyens de crédit (10).

La situation s'aggravant, on eut recours aux éternels procédés des cas désespérés ou que l'on croit tels :

- 1° le prélèvement sur le capital (vermogensanwaasbelasting) ;
- 2° l'augmentation des contributions ;
- 3° l'emprunt forcé.

1° Prélèvement sur le capital. — L'idée d'un prélèvement unique (heffing in eens) émanait de M. Marchant, radical démocrate (11). Beaucoup de parlementaires auraient souhaité voir discuter cette proposition avant le projet concernant l'emprunt forcé (12). Ce prélèvement aurait lieu dans dix ans. Sa similitude avec l'idée du député français Herriot (13) est grande.

(8) TREUB, folios 318-319, pp. 1230-1231.

(9) NIEMEYER, folio 315, p. 217.

(10) OUD, séance du 7 janvier 1920, 2^e Chambre, p. 1209.

(11) Documents annexes proposition Marchant. Opinions générales, 2^e Chambre, 266-4.

(12) OUD, p. 1209, et 1^{re} Chambre, VAN NIEROP, folio 67, p. 262.

(13) HERRIOT, 2^e séance du 15 novembre 1921, *J. O.*, p. 4018.

Dans les deux propositions, les contribuables qui s'acquittent de suite ou d'avance recevront des obligations ; mais le taux prévu par M. Marchant était de 5 % (14), alors que M. Herriot plus logique ne prévoyait qu'un intérêt indicatif de 1, 1,5, 2 %. Il ne s'agit pas là d'un emprunt forcé car le contribuable peut payer son dû chaque année sans avoir recours à ce mode de paiement ; mais dans ce cas il paiera des intérêts sur la somme qu'il doit.

2° *L'idée d'augmenter les contributions anciennes, d'arriver à obtenir leur plein rendement, d'en créer de nouvelles*, fut portée à la tribune de la « Tweede Kamer » par M. Oud et à celle de la « Eerste Kamer » par M. Van Nierop. M. Oud s'exprimait en ces termes (15) :

« Quand l'emprunt précédent était à l'ordre du jour, j'ai dit au rapporteur provisoire qu'on ne devait plus continuer à émettre des emprunts, mais qu'on devait recourir aux contributions. Que sont devenus les projets et propositions d'impôts ? »

M. Oud voudrait qu'on les discutât avec l'emprunt forcé. Il n'admet pas, dans cet emprunt, la part afférente aux 200 millions (16) de « déficit de crise ».

M. Van Nierop (17) déclare :

« La dette flottante est de 600 millions de florins, dont 138 placés à la Banque Néerlandaise ; cette somme serait moindre si les contributions reentraient régulièrement, mais il y a un trop grand arriéré, il faut y pourvoir. Il serait préférable avant tout de donner un plus grand rendement à l'impôt. »

(14) Explication de la proposition par le sénateur VAN NIEROP, séance du 29 janvier 1920, folio 67, p. 262.

(15) Précision donnée par Oud, folio 313, p. 1209.

(16) Chiffre donné par le ministre à M. Visser van IJendoorn.

(17) 16^e séance, 29 janvier 1920, folio 67, p. 261.

Et M. Van Nierop de dire qu'une des causes du faible rendement des impôts se trouve dans la trop faible rémunération des fonctionnaires chargés de les percevoir. Il entre dans les détails du recouvrement et montre les erreurs commises à ce sujet, comme l'ont fait à la Chambre française MM. Herriot et Renard (18) avant d'exposer leurs propositions.

3° *Le projet d'emprunt forcé.* — Certes, le gouvernement en déposant son projet trouvait des précédents. La Hollande avait déjà eu des emprunts forcés en même temps que la France révolutionnaire. En 1798 fut émis un emprunt forcé d'un genre très net sous le nom d' « impôt extraordinaire » au taux de 1 %/o, mais ce taux diminua tant et si bien que le qualificatif d' « impôt extraordinaire », d'abord faux, devint tout à fait juste.

En 1903, on ne donnait, en effet, plus d'intérêt du tout. Mais le terrain se trouvait surtout préparé par les emprunts « avec le bâton derrière la porte », emprunts à demi-obligatoires du temps de guerre. Dans le nouvel emprunt que proposait le gouvernement, « le ministre, selon le mot de M. Kolkman, gardait « le bâton en main » (19). Tous les citoyens, à partir d'un certain capital et d'un certain revenu, devaient y souscrire.

Voyons les grandes lignes de cette loi, puis les critiques auxquelles elle a donné lieu.

I. — *La loi.*

1° Par la loi du 30 janvier 1920 dite « Loi de l'emprunt 1919 n° 46 » (20), l'Etat procède à l'émission d'un emprunt 5 %/o payable par coupons semestriels pour un montant de 450 millions de florins.

2° *Quelles sont les personnes obligées de souscrire à cet emprunt ?*

(18) *J. O.*, 2^e séance du 11 nov. 1921, p. 3978.

(19) Cité par Oud.

(20) (Art. 21), le n° 46 est celui du *Journal Officiel* la contenant.

a) Les personnes imposées pour l'année 1918-19 du chef de l'impôt sur le capital pour plus de 25.000 florins, et du chef de l'impôt sur le revenu pour plus de 10.000 florins. Il ne s'agit que des particuliers habitant le pays. Ceux qui paient les deux impôts auront à souscrire à l'emprunt forcé à un double titre. Ils recevront, d'ailleurs, un avis séparé pour chacune de ces souscriptions (art. 5 § 2).

b) Les personnes morales suivantes : sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions, coopératives, sociétés d'assurances mutuelles assujetties à l'impôt sur le revenu pour un montant de plus de 10.000 florins dans l'exercice prenant fin entre le 1^{er} mai 1917 et le 30 avril 1918 ; ces sociétés souscriront à l'emprunt pour le 1/4 du montant de leurs distributions de dividendes passibles de l'impôt sur le revenu.

3° *Quel est le taux progressif de la souscription obligatoire pour les particuliers ?*

Il y a deux barèmes faisant l'objet de deux tableaux spéciaux, l'un donnant la progression selon le capital, l'autre selon les revenus.

a) Selon le capital :

Jusqu'à fl. 25.000, exonération.

De 25.000 à 35.000, 100 fl.

De 35.000 à 45.000, 200 fl.

De 45.000 à 50.000, 300 fl.

etc., jusqu'à 100.000, on augmente de 100 fl. par fraction de 500 fl. de capital.

Pour 100.000, 1.400 fl.

De 100.000 à 200.000 on augmente de 100 fl. par fraction de 3.000 fl. de capital.

Pour 200.000, 4.800 fl.

De 200.000 à 300.000, on augmente de 100 fl. par fraction de 2.500 fl. de capital.

Et ainsi de suite (21), les fractions pour lesquelles on augmente de 100 florins la souscription obligatoire passant par : 2.000 fl. pour un capital de 300.000 fl. et 1.800 fl., 1.700 fl., 1.600 fl., 1.500 fl., 1.400 fl. à mesure que le capital passe par 500.000, 750.000, 1.000.000, 1.500.000, 2.000.000 fl.

Finalement pour 5.000.000, nous arrivons à 326.400 fl., qu'on augmente de 100 fl. par fraction de 1.300 fl., et ceci pour n'importe quelle somme au-dessus de ce chiffre.

Nous voyons que pour cette somme élevée de 5.000.000 de florins, on prend moins de $\frac{1}{15}$; ce qui est modeste par rapport aux modes de prélèvement de certains pays.

b) Selon les revenus :

Jusqu'à 10.000 fl., exonération.

Pour 10.000, 100 fl.

De 10.000 à 20.000, on augmente de 100 fl. par fraction de 1.000 fl.

Pour 20.000, 1.100 fl.

De 20.000 à 30.000, on augmente de 100 par fraction de 800.

Et ainsi de suite (22) selon le barème spécial du tableau B jusqu'à 100.000 fl.

Pour 100.000 fl. on paiera 16.200 fl., soit moins de $\frac{1}{6}$. Au-dessus de 100.000 on augmentera cette souscription obligatoire de 100 florins pour chaque 400 florins.

4° Contre le versement de la souscription obligatoire seront données des *obligations* au porteur, enregistrées par la Chambre des comptes.

5° *Pour contraindre les retardataires au paiement*, le receveur fera rédiger un exploit, lequel sera exécuté par les huissiers des Contributions directes, comme s'il s'agissait de l'exécution d'un jugement.

(21) Voir tableau A, dans l'article 2 de la loi, *infra*, p. 353.

(22) Voir tableau B, dans l'article 2 de la loi, *infra*, p. 354.

6° *Amortissement*. — Chaque année, au 1^{er} octobre, à partir du 1^{er} octobre 1920, on amortira 4,64 % du montant total nominal de l'emprunt. Cet amortissement aura lieu par tirage au sort.

7° On pourra régler les « contributions pour la défense » avec ces obligations, qui seront prises en paiement au pair accompagnées de coupons non échus. Ces obligations seront acceptées ou transférées à la Chambre des comptes.

8° Si l'emprunt est couvert pour plus de 450 millions de florins, le ministre rachètera avec le surplus des obligations au-dessous du pair.

Tel est le résumé succinct des 21 articles de la loi du 30 janvier 1920.

II. — *A quelles critiques a-t-elle donné lieu ?*

La lutte contre cette loi a été très vive aux Pays-Bas. Dès la première séance consacrée à ce sujet, le président de la « 2^e Chambre » prit une mesure de prudence ; il limita à 3/4 d'heure le temps de parole par orateur ; mais ce fut en vain.

La plupart des orateurs commencent par dire qu'ils voteront l'emprunt forcé ; ceci dit, ils l'attaquent.

Un seul d'entre eux, en dehors de ceux du Gouvernement, M. Van den Tempel (23) prend nettement sa défense : il dit que c'est le seul procédé pour contraindre tous les contribuables à accepter des intérêts moins élevés que ceux que l'Etat serait obligé d'accorder à un emprunt volontaire. Quant au ministre

(23) Page 1217, folio 315, séance du 7 janvier 1920. M. Van den Tempel en défendant cet avantage de l'emprunt forcé prend exactement la contre-partie des critiques ci-dessous de MM. Niemeyer et Treub.

de Vries (24), il prend, pour défendre son projet, des arguments pratiques. Il lui faut de l'argent, car il a emprunté aux banques, aux Compagnies maritimes ; il est obligé de rembourser. De plus, l'emprunt forcé lui fait faire une économie de 1.300.000 florins sur tout autre emprunt, car il a cette somme en moins à donner aux banques qui aident à l'émission.

Rappelons que l'emprunt était émis :

1° pour consolider une partie de la dette flottante : 250 millions ;

2° pour couvrir une partie du déficit du budget : 200 millions de florins.

Six critiques générales d'inégale importance ont été faites contre l'emprunt forcé. Ces six critiques, nous les trouvons parsemées dans tous les discours et articles ; mais elles sont présentées de façon particulièrement saisissante dans les exposés de MM. Oud et Treub, députés.

1^{er} ORDRE DE CRITIQUES. — *On a contesté les chiffres donnés par le ministre, et l'on s'est demandé si la Hollande avait vraiment besoin d'une mesure de prélèvement aussi grave.*

M. Oud essaie de savoir (25) « si la dette est déjà si grande « qu'il faille la consolider ». Il ajoute :

« Je crois que la consolidation d'une partie de la dette est « nécessaire. La dette flottante, le 3 janvier, se montait à « 574 millions de florins, et je suis de l'avis du ministre, un « montant pareil n'est pas sans danger. »

Mais va-t-il être nécessaire de consolider de cette manière ? C'est alors que M. Oud prend la défense du projet Marchant que nous avons vu. Il termine en disant :

« S'il fallait emprunter, la Hollande devait choisir entre les trois sortes d'emprunts : facultatifs, « avec le bâton derrière la

(24) P. 1233, folio 319, séance du 8 janvier 1920.

(25) Pp. 1209 et 1210, *Débats*, 2^e Chambre.

porte », forcé, il vaudrait mieux un emprunt « tout à fait facultatif », mais en tous cas pas d'emprunts de la seconde catégorie ; « ce ne sont que des emprunts forcés dans une forme mauvaise, hypocrite », et, en conclusion, M. Oud de dire : « l'emprunt forcé est toujours un mal ».

M. Treub (26), lui, est très optimiste ; il croit à « une grande plus-value par rapport aux prévisions budgétaires », 70 à 80 millions de florins du fait des nouvelles contributions, et aussi pour trois causes générales : 1° l'augmentation des salaires ; « il y aura, de ce chef, de nouveaux contribuables et des « anciens contribuables plus fortement taxés » ; 2° la grande augmentation de la valeur des objets, « ce qui se fera sentir « pour l'impôt sur le capital et la taxe sur les successions » ; 3° le redressement du trafic international « sans lequel l'Europe ne saurait se relever ».

Ainsi, il ne sera peut-être pas très utile d'émettre un emprunt forcé. « Pour ma part, dit M. Treub, je trouve toujours l'emprunt forcé un expédient dangereux ». M. le sénateur Van Nierop (27) trouve l'emprunt forcé superflu ; outre que les contributions devraient mieux rentrer (28), on pourrait s'adresser à la Banque Néerlandaise, laquelle est très forte, et surtout, on devrait l'obliger à nouveau à avoir une couverture métallique de 40 %/o, obligation abolie en juillet 1914.

2° ORDRE DE CRITIQUES. — *L'emprunt forcé ne doit pas avoir lieu pour couvrir un déficit budgétaire.* — Ce sont encore MM. Oud et Treub qui insistent sur cette idée.

« A présent, dit le premier, les dépenses de crise sont finies, « celles qui restent sont devenues normales. Il faudrait les « couvrir de façon normale. Doit-on emprunter pour couvrir

(26) P. 1225 et s.

(27) Fol. 261, 16^e séance, 29 janvier 1920. Eerste Kamer.

(28) V. *suprà*, page 173.

« un déficit budgétaire ? Il est clair qu'on ne doit pas dire :
« la dette flottante est tellement élevée, je ne puis plus y sub-
« venir, je fais un emprunt forcé » (29).

Et M. Oud de citer l'idée qui s'est fait jour, d'émettre simultanément deux emprunts : un emprunt forcé pour consolider la dette flottante ; un emprunt volontaire pour combler le déficit de crise du budget ordinaire.

Quant à M. Treub (30), il insiste particulièrement sur cette critique. « Est-il nécessaire d'emprunter 200 millions pour cou-
« vrir le déficit du budget ordinaire ? Il me semble qu'il n'y a
« pas de raison ». Il faut, pour pouvoir emprunter dans le but de couvrir un déficit du budget ordinaire, d'abord qu'on ne trouve pas d'argent ailleurs, et nous avons vu que M. Treub ne pense pas que ce soit là le cas ; ensuite, qu'on emprunte pour des dépenses ayant un caractère extraordinaire malgré tout et en tous cas productives. « Les pièces n'en font pas mention » ajoute, non sans ironie, l'honorable député.

3^e ORDRE DE CRITIQUES. — *Quel effet va faire cet emprunt forcé au regard de l'étranger ?* — Question fondamentale qui se pose : l'emploi d'une telle mesure n'est-il pas un aveu d'insolvabilité fait au monde ? Et un tel aveu serait particulièrement néfaste pour les tractations futures qui forment la seule chance, pour les Pays-Bas comme pour toutes les nations européennes, de revenir à la prospérité financière. Remarquons que la même observation serait faite pour tout autre mode de prélèvement sur la fortune. Il n'y a pas de fumée sans feu, se dira-t-on, et le procédé extrême cache la situation extrême. Or, la Hollande est loin d'être dans un pareil cas.

« Son Excellence (le ministre des finances), dit M. Oud,
« prétend que nos finances font bonne figure devant celles

(29) Pp. 1209 et 1210.

(30) P. 1225 et s.

« des belligérants et de quelques neutres. Est-il opportun
« d'émettre un emprunt forcé comme si nous étions à la veille
« de la banqueroute d'Etat ? »

M. Van den Tempel (31) montre que le simple dépôt du projet suffit pour agir sur l'étranger ; le vote n'aura presque plus d'influence.

M. Treub (32), lui, se demande si une telle mesure va gêner le trafic international de la Hollande en atteignant sa réputation de solvabilité.

« M. le Ministre néglige le crédit de l'Etat. Je prétends,
« dit-il, qu'il est indifférent que nous soyons forcés de dire à
« l'étranger que pour avoir de l'argent nous sommes obligés
« de recourir à l'emprunt forcé. On sait bien que la situation
« n'est pas mauvaise ici ; ce serait seulement une reconnais-
« sance officielle du fait que le Néerlandais n'aime pas beau-
« coup à mettre ses économies dans les fonds d'Etat ».

En réalité, il n'en est pas ainsi ; le Néerlandais de 1919 a goûté à la joie amère d'avoir en portefeuille des valeurs russes, autrichiennes, etc... ; c'est pourquoi, surtout avec le cours du change, il n'est pas si hostile à l'achat des fonds d'Etat nationaux. Si donc on le force, malgré ces considérations, à acheter des obligations d'Etat, la mesure peut avoir de graves répercussions en faisant croire à la situation désespérée du pays.

4° ORDRE DE CRITIQUES. — *L'idée de ne pas émettre l'emprunt à un taux qui soit trop inférieur au loyer de l'argent sur le marché libre.* — On peut être étonné de voir un emprunt forcé comme celui que nous étudions émis au pair à 5 %. Le taux semble fort élevé, car nous avons l'habitude de voir de tels emprunts ne donner lieu qu'au paiement d'un intérêt indicatif de 0,5, 1, 1,5, 2 %, voire même ne donner lieu à intérêt qu'au

(31) P. 1217.

(32) P. 1230.

bout d'un certain nombre d'années (33). Or, une critique fondamentale faite à l'emprunt hollandais consiste à trouver cet intérêt 5 % trop bas. Le taux courant était, au 30 janvier 1920, d'environ 6 %. L'une des causes pour lesquelles on émet un emprunt forcé est en général précisément pour faire baisser ce taux, c'est ce qu'a fort bien montré M. Van den Tempel (34) ; mais la plupart de ses collègues protestent, car ils voient, non sans raison, dans un tel emprunt, une contrainte hypocrite, un prélèvement caché. Il est évident, en général, que le prélèvement sur le capital est une mesure plus sincère, et pouvant donner de meilleurs résultats que l'emprunt forcé à taux infime ; mais vraiment peut-on raisonner ainsi dans le cas d'un emprunt en florins, monnaie non dépréciée au change, et au taux fort honorable de 5 % ?

M. Niemeyer (35) dit à ce propos :

« Si l'on doit emprunter pour couvrir le déficit résultant
 « du temps de crise, on ne devrait pas le faire à des conditions
 « au-dessous de celle du marché, parce qu'autrement ce serait
 « un impôt déguisé et tout à fait injuste : ceux qui seraient
 « forcés de réaliser ne pourraient le faire qu'avec de grandes
 « pertes ; d'autres plus fortunés verraient leur perte limitée
 « à quelques intérêts seulement ».

M. Treub (36) dépeint les emprunts forcés révolutionnaires à faible taux, il conclue en disant :

« Entre 1790 et 1805, les finances des Pays-Bas furent tellement embrouillées qu'on aurait eu besoin d'un prestidigitateur pour y mettre de l'ordre... Quelles seront les
 « suites d'un tel emprunt avec élément d'impôt... ? On dit
 « aujourd'hui que le Gouvernement emprunte à 1/2 ou 3/4

(33) Proposition Renard, Projet allemand, emprunts révolutionnaires français.

(34) V. plus haut, p. 177.

(35) P. 1217.

(36) P. 1226.

« au-dessous du taux moyen du marché ; demain, avec un
 « ministre plus radical, ce ne sera plus 1/2 ou 3/4, mais cela
 « ira à 2 % au-dessous du taux moyen ».

Malgré M. Treub, nous ne trouvons pas encore bien terrible cette perspective, c'est pourtant tout de suite après cette idée que l'éminent député déclare : « Nous allons à la débâcle du Trésor ».

M. Van Nierop ayant fait une remarque semblable, le ministre, en lui répondant (37), nous montre que l'abaissement du taux d'intérêt est l'un des buts de l'emprunt forcé et que la majorité des parlementaires néerlandais l'avait reconnu.

« Dans tout ceci, dit-il l'accusation importante a été portée
 « contre les 5 %. M. Van Nierop dit qu'on devrait garder
 « le taux d'intérêt du marché, qui est en ce moment 6 %.
 « J'aurais acquis la voix de M. Van Nierop si j'avais proposé
 « un emprunt forcé amortissable en 15 ans et avec un taux
 « de 5 %, mais je n'aurais pas agi dans l'opinion de l'assem-
 « blée nationale ».

5° ORDRE DE CRITIQUES. — *Critiques de détail* : a) sur l'article 17 de la loi ; b) sur la nécessité pour les salariés de souscrire à un tel emprunt.

a) L'article 17 de la loi est rédigée en ces termes :

« Si le montant total de la participation à l'emprunt
 « dépasse 450 millions de florins, notre ministre des finances
 « pourra disposer du surplus pour le rachat d'obligations de
 « cet emprunt à un cours moindre que celui indiqué à l'arti-
 « cle 1^{er} ».

En d'autres termes, si les obligations émises au pair tombent au-dessous du pair, le ministre soutiendra le cours en achetant des obligations jusqu'à concurrence de la somme reçue en plus des 450 millions de florins.

Ces obligations rachetées seront immédiatement transférées à la Chambre des comptes.

(37) P. 268, folio 68, séance du 29 janvier.

Ce procédé, quoique classique dans les emprunts normaux, n'est pas habituel en Hollande. C'est pourquoi il a donné lieu à plusieurs objections. L'idée qui domine est une méfiance envers l'emploi public que le ministre va faire de ce surplus. Ne va-t-il pas être tenté de le mettre en recettes au budget pour couvrir le déficit ? Ne vaudra-il pas mieux, d'autre part, amortir avec cette somme et réduire ainsi la dette forcée de plus de 4,64 % de son montant total par an ?

Le sénateur Binnerts déclare (38) :

« La contribution pesant sur le peuple est plus lourde
« qu'elle ne devrait l'être ; il faut veiller à ce que le surplus
« ne vienne pas au bénéfice de l'Etat. »

Le ministre répond (39) :

« Que fera-t-on du surplus ? Ce n'est pas mon intention
« d'acquérir avec ce surplus un bénéfice pour le royaume.
« Si les obligations se maintiennent au cours, le gouverne-
« ment n'achètera pas ; si elles baissent, je renforcerai la
« demande et le cours montera petit à petit ».

Nous verrons que les obligations ont de suite été cotées au-dessous du pair et que le ministre a pu employer le surplus prévu de souscription.

b) Enfin, dernière objection de détail, l'éternelle objection des partis de droite. Le salarié devrait payer, l'exemption à la base est si forte. C'est M. Gijselaar (40) qui se charge d'émettre cette idée :

« Les salariés, dit-il, sont privilégiés sur les fortunés. Il
« faudrait que tous participent à cet emprunt... Je ne veux
« pas privilégier les capitalistes ; mais eux seuls ayant la
« charge de cet emprunt, ils seront obligés de vendre les
« valeurs en bourse pour payer ».

(38) P. 261, 1^{re} Chambre, 29 janvier 1920.

(39) P. 265, 1^{re} Chambre, 29 janvier 1920.

(40) 1^{re} Chambre, p. 263 et s.

Nous n'insisterons pas sur cette objection ; nous nous contenterons de dire qu'il vaut peut-être mieux vendre des titres en bourse et provoquer une baisse d'ailleurs peu certaine, que de priver de l'indispensable ceux qui n'ont que leur travail pour vivre.

III. — *Quels ont été les résultats de cet emprunt ?*

D'après les renseignements donnés par la banque Hamburger d'Amsterdam, les souscriptions s'élèvent à 500 millions de florins ; 50 millions en sus des 450 prévus servirent donc à racheter les obligations cotées au-dessous du cours. En 1921, le cours le plus bas fut 89,50, et le cours le plus haut fut de 95,5/8. Au commencement du mois de mai 1922, le cours était de 93,50.

En résumé, cet emprunt a réussi. On peut prévoir que le cours des obligations émises ne descendra pas beaucoup plus bas qu'il n'est à l'heure actuelle. Si la mesure a abouti, c'est que le pays n'était pas au bord du gouffre, comme l'ont dit plusieurs orateurs. Pour qu'un emprunt forcé ait de bons résultats, il faut que la nation dans laquelle il est émis ait des finances saines ; il faut, en d'autres termes, que cet emprunt ne soit pas tout à fait indispensable.

Nous avons vu que les objections faites à cet emprunt par les Néerlandais sont toutes différentes des objections classiques de tous les financiers qui se sont occupés de cette grave question. C'est que les Hollandais sont dominés par leur esprit essentiellement pratique et qui, pour ainsi dire, fuit la doctrine. C'est pourtant par une objection théorique que nous terminerons notre étude.

Cet emprunt forcé, quoique non indispensable, a tout au moins été d'une utilité incontestable dans le temps de crise grave traversé par la Hollande.

Au lieu de grever le budget de la charge de nouveaux intérêts à servir, d'un amortissement annuel considérable à supporter, n'aurait-on pu plus simplement et plus franchement discuter le projet de prélèvement sur le capital ? L'emprunt forcé a réussi ; le prélèvement aurait eu aussi de bons résultats ; on aurait pu exiger un sacrifice minime sans endetter un peu plus le pays. Il aurait simplement fallu un grand courage fiscal.

CHAPITRE VI

ÉTUDE SUR LE PROJET D'EMPRUNT FORCÉ NORVÉGIEN
DE 1920 (1)

Lorsqu'on parle d'emprunt forcé norvégien, cela fait légèrement sourire. Un pays neutre à finances aussi saines a-t-il besoin de recourir à de tels expédients ?

Rassurons-nous, cet emprunt forcé n'eut pas lieu, il resta à l'état de projet et, tout compte fait, nous pouvons nous demander si cette menace — dangereuse pour le crédit de la Norvège dans le monde — n'a pas été une fine tactique financière intérieure.

Dans un pays dont le déficit budgétaire dépasse de beaucoup les déficits antérieurs, on se pose toujours la question éternelle : Emprunt forcé ou Prélèvement sur le capital ? Mais déjà, pour parler de ces deux procédés, il faut être pessimiste, il faut douter du bon résultat d'un emprunt volontaire.

L'emprunt forcé eût peut-être réussi en Norvège, comme il a réussi en Hollande. comme il réussit dans les pays qui n'en ont pas un extrême besoin.

(1) Annexes p. 361, V. E. WEHLHOFF, *Revue de Science et de Législation financière*, 1922, p. 474 et s.

I. — SITUATION FINANCIÈRE DE LA NORVÈGE

Voyons donc ce qu'était la situation financière de la Norvège quand le Storting (2) (Assemblée nationale), après les propositions Clarstad et Hornsrud, parla pour la première fois d'emprunt forcé et d'impôt extraordinaire sur la fortune (3).

Jusqu'en 1919, la Norvège était dans un état de prospérité inconnu jusqu'alors, du moins en valeur nominale. Comme partout, l'inflation fiduciaire augmentée des titres d'emprunts allait faire son œuvre néfaste. De juillet 1914 à novembre 1920, la circulation des billets avait quadruplé, le capital des banques privées avait quintuplé (4). Mais l'augmentation des dépenses d'Etat était proportionnelle à celle du niveau des prix : tandis que les dépenses totales pour l'exercice budgétaire 1913-1914 se montaient à 166 millions de couronnes, pour 1920 elles étaient arrivées à un total de 803 millions. La dette était passée, dans le même temps, de 357 millions à plus de 1 milliard (5) de couronnes.

Avant la guerre, il était simple de contracter un emprunt sur le marché international. Les emprunts d'avant-guerre étaient d'ailleurs minimes par rapport au temps présent. Peu après la guerre, il avait été possible encore à la Norvège d'emprunter à l'extérieur et à l'intérieur. Mais fin 1920, il n'en était plus de même : le marché international des emprunts s'était effondré et les revenus de l'Etat menaçaient de baisser. D'autre part, le marché intérieur était encombré d'emprunts récents et

(2) Le Storting, assemblée des deux Chambres : l'Odelsting, Chambre des Députés, et le Langting, Sénat.

(3) Ces renseignements sont publiés dans : 1° le rapport de M. Römke, rapporteur de la loi définitive de l'impôt extraordinaire sur les fortunes (*Débats*, n° 135, séance du 18 juillet 1921, page 1075), et 2° dans le rapport de M. Hagerup Bull dont nous parlerons plus loin (Ot. prp. n° 76, pages 6, 7, 8 et 9),

(4) Rapport Hagerup-Bull, p. 6.

(5) Rapport Römke, p. 1075.

ne paraissait pas pouvoir être élargi de façon appréciable. Quatre de ces emprunts récents de guerre et d'après-guerre devaient être remboursés au cours avant 1925. Notons-les :

1° Emprunt d'Etat 1917 II remboursable en 1922	52 millions de couronnes		
2° Emprunt américain remboursable en 1923	18	»	»
3° Emprunt d'approvisionnement remboursable moitié en 1921, moitié en 1925	344	»	»
4° Emprunt de conversion 1920 remboursable en 1925	85	»	»
Total.....	499	»	» (6)

Bien entendu, en toute honnêteté, la Norvège songea d'abord à augmenter ses impôts. Les impôts directs qui, en 1913-14 s'élevaient à 17 millions, étaient arrivés en 1920 aux environs de 200 millions. Pour l'exercice 21-22, ils devaient atteindre 280 millions. Mais, en outre, en 1920, on avait perçu pour près de 1 milliard de couronnes sous forme d'impôts sur les bénéfices de guerre et de cession de tonnage.

Quant à la fortune imposable (7), d'après les statistiques : pour 1914, elle se montait à 3.336 millions. Le 1^{er} janvier 1920, elle était de 11.823 millions.

Cet accroissement a pris depuis une allure plus rapide encore.

Notons que dans les projets d'emprunt forcé et d'impôt sur le capital, les actions étaient comprises dans les fortunes des contribuables. Pour les sociétés, la valeur de leur capital, d'après le rapporteur Römke, avait baissé des deux tiers.

(6) Proposition Hagerup-Bull, p. 9.

(7) Rapport Römke, p. 1075 et s.

Les capitaux s'étaient groupés en quelques mains. En 1921, M. Rônke s'exprimait ainsi : « Beaucoup de gens qui étaient « considérés, il y a deux ou trois ans comme millionnaires, « n'ont plus rien maintenant. »

Néanmoins, nous voyons, d'après l'augmentation des fortunes imposables, qu'il n'y avait pas péril dans la demeure.

Voyons succinctement l'historique de cet emprunt, avant de commencer son étude.

II. — HISTORIQUE

A. — LA COMMISSION, SON TRAVAIL. — Au cours des débats financiers de 1919, le Storting avait requis le gouvernement de préparer la révision des lois fiscales. En même temps, il devait étudier la question d'un impôt fortement progressif sur les fortunes et les revenus d'une certaine importance, ainsi qu'une imposition progressive extraordinaire des grandes fortunes. Ce dernier impôt devant être acquitté en peu d'années (8).

Le 30 novembre 1919, une résolution royale créait un Comité d'Etudes financières dit « Commission de Travail du Conseil des Finances » formée de :

MM. Perlound, avocat, président ;

Erick Einum, fermier ;

Kamstrup Hegge, directeur de banque ;

Christian Jakhelln, consul ;

Carl Jeppessen, publiciste ;

Th. Laurantzen, avocat à la Cour suprême ;

Albert Møskau, ouvrier de fabrique ;

J.-M. Wrangel, consul ;

Paul Overgaard, fermier.

(8) Proposition du Conseiller d'Etat Hagerup-Bull, *Ot. prp.*, n° 76, page 1.

Le 12 janvier 1920, on adjoint à ces membres :

MM. J. Throne Holst, directeur de banque ;

Lasse Trædel, fermier ;

W. Kent, secrétaire du Comité, chef de bureau au Ministère des Finances et des Douanes.

Si nous nous permettons de faire cette énumération, c'est pour montrer la très grande variété des professions des membres du Comité qui représentaient des classes sociales et économiques plutôt que des compétences financières, à quelques exceptions près.

La majorité du Comité a logiquement et rapidement conclu à un impôt extraordinaire sur le capital. Cet impôt correspondant à l'idée primitive de l'Odelsting, devait être payé en cinq annuités ; c'était donc un véritable prélèvement ne s'adressant qu'aux grosses fortunes. Son taux d'ailleurs était assez modéré, nous pouvons en juger par ce simple tableau (9) :

MONTANT DE LA FORTUNE	IMPOT ANNUEL PENDANT 5 ANS	POURCENTAGE DE L'IMPOT
500.000 couronnes	3.600 couronnes	0,720
1.000.000 »	11.800 »	1,180
2.000.000 »	34.300 »	1,715
5.000.000 »	116.300 »	2,326
10.000.000 »	281.300 »	2,813
20.000.000 »	706.300 »	3,531
30.000.000 »	1.231.300 »	4,104
40.000.000 »	1.831 300 »	4,578

(9) Ce tableau est pris à la page 3 du rapport de M. Hagerup-Bull., Ot. prp., n° 76 (1920), en d'autres termes : proposition à

Le produit total de cet impôt devait, à l'avis du Comité, être supérieur à 400 millions de couronnes.

Mais un tel prélèvement, même infime, n'était-il pas dangereux pour le crédit de la Norvège à l'extérieur ? La « Commission de Travail du Conseil des Finances », dans un rapport du 11 septembre 1920, essayait de le justifier.

Les projets tendant à instaurer un impôt extraordinaire sur le capital, ne sont pas dus en Norvège, à un état d'absolue nécessité, comme dans certains pays belligérants.

La Commission, partait de ce principe, qu'il ne s'agissait pas d'obtenir un remaniement des conditions sociales. Elle estimait que cette mesure fiscale, « bien qu'extraordinaire, « restait un impôt dans l'acception ordinaire du mot ». Elle vantait cet impôt qui devait être perçu sans inconvénient pour la vie économique, et qui ne devait pas accroître l'inflation des moyens de paiement.

B. REJET PAR LE GOUVERNEMENT. — Le Gouvernement se basa sur l'opinion de la minorité de la Commission pour rejeter l'idée d'impôt extraordinaire sur la fortune émise par la majorité.

Ce rejet eut lieu le 26 novembre 1920, sur la proposition à l'Odelsting (n° 76), faite au nom du Ministère des Finances et des Douanes, par M. Hagerupp-Bull, conseiller d'Etat. Cette proposition n'était que le texte d'un projet d'emprunt forcé, avec un vaste préambule explicatif sur lequel nous reviendrons lors de l'étude du projet proprement dit.

C. L'EMPRUNT VOLONTAIRE. — Le titre d'un emprunt forcé émis par la Norvège n'eût point été mérisable. Si le Gouvernement avait rejeté l'idée de prélèvement, c'est que,

l'Odelsting, n° 76. Ce rapport concluant à l'emprunt forcé, a été présenté le 26 novembre 1920, au nom du Ministère des Finances et des Douanes.

comme partout, cette idée semblait particulièrement intolérable pour les capitalistes. Néanmoins, la situation ministérielle était fort ébranlée. L'Odelsting, d'accord avec la majorité de la Commission, pouvait à son tour rejeter le projet du Gouvernement.

La situation avait changé depuis 1920. Le 8 mars 1921 (10,) on fit remarquer au Comité des Finances et des Douanes du Storting que la question s'était posée de savoir s'il ne serait pas préférable, à plusieurs égards, pour parer à la crise due à l'ancien état de guerre de créer un emprunt volontaire tout simplement. Les conditions du marché s'étaient modifiées, la possibilité d'un emprunt libre ne paraissait plus exclue.

M. Rômke, l'éminent rapporteur de l'impôt extraordinaire, pouvait dire, le 18 juillet 1921 (11) :

« Le Gouvernement précédent a considéré qu'il fallait assurer le remboursement des 200 millions de dette contractés par l'Etat. En novembre dernier, il proposait l'emprunt forcé pour cette somme. Pour ma part, je dirai que depuis le jour où cette proposition a été émise jusqu'à aujourd'hui, les circonstances se sont modifiées à un point tel que je considérerais comme tout à fait inadmissible de lever un emprunt forcé. »

Telle fut l'opinion de M. Rômke ; mais dans le document antérieur (8 mars 1921) que nous citons, on proposa d'ajouter au § 1^{er} du projet de loi d'emprunt forcé, le texte suivant :

« Afin de couvrir les pertes du Trésor occasionnées par les dispositions spéciales prises pour parer aux crises dues à l'état de guerre, il sera émis un emprunt de 200 millions de couronnes sur les grosses fortunes personnelles, à moins que, avant le 30 juin 1920, l'Etat ait pu passer un contrat pour un

(10) Supplément au document 15 de 1921, pages 1 et s., écrit au Comité spécial du Storting s'occupant de l'impôt extraordinaire sur les fortunes.

(11) *Débats*, séance de l'Odelsting, n° 135, p. 1075.

emprunt volontaire de même montant, aux conditions déterminées aux § 2 et 3 de la présente loi » (12).

Ce n'était qu'une suggestion. Le Ministère croyait que la proposition concernant l'emprunt forcé viendrait en discussion avant qu'on puisse examiner complètement les conditions d'un emprunt volontaire. Il se trompait, car l'emprunt volontaire devait être conclu avant même qu'« aucun rapport ne soit fourni « sur l'emprunt forcé par l'honorable Comité ».

C'est qu'en effet les grandes organisations bancaires avaient quelque tendresse pour le Ministère dont la situation était, nous le répétons, critique, et qui avait su ménager les capitalistes.

Le négociateur de l'emprunt aux banques fut le leader conservateur Otto B. Halvorsen (13).

On eut sans peine 200 millions de couronnes. Les banques souscrivirent. Quelques particuliers participèrent à l'emprunt pour 13 millions de couronnes environ.

Le titre était au prix de 99,5 — le taux d'intérêt était 6 % : c'était le taux coté par la Banque de Norvège ; on trouvait facilement mieux dans les banques privées — quelques mois après, le taux d'intérêt donné par la Banque de Norvège tomba à 5,5 %. — Les particuliers achetèrent alors les titres conservés par les banques. L'affaire avait réussi (14).

Le produit de cet emprunt volontaire devait être exclusivement consacré au règlement des dépenses de crises.

Naturellement, les banques furent hautement et publiquement remerciées par le Gouvernement et les représentants de la droite à l'Odelsting. Le leader Halvorsen rendit hommage à

(12) Cette suggestion est publiée dans le document n 15, p. 35.

(13) V. *Débats*, séance de l'Odelsting, n° 135, le 18 juillet 1921, p. 1086 à 1088.

(14) G. ЖЕЗЕ, Cours de Science des Finances et de législation financière, 6^e édition. *Le Crédit public*, p. 492 et 493.

leur bonne volonté et à leur « sens national ». « Les banques « ont voulu avant tout, dit-il, rendre service au pays, elles « auraient pu disposer de leurs fonds de façon plus avantagée pour elles ». Le président du Storting, M. Gunnar Knudsen, fit chorus et parla des attaques injustement portées contre les banques — lesquelles furent très raisonnables et ne posèrent pas, comme on osa le dire, de conditions au Gouvernement (15).

D. L'AMORTISSEMENT DE L'EMPRUNT. — Pour amortir cet emprunt volontaire, les moyens devaient être trouvés dans l'impôt extraordinaire sur les grosses fortunes. C'était d'ailleurs l'amortissement déjà prévu dans la loi d'emprunt forcé, titre II, § 29.

On revenait donc à l'idée primitive de la majorité de la Commission de Travail ; mais par un chemin bien détourné.

La loi du 18 juillet 1921 (n° 43) promulguant l'impôt extraordinaire sur la fortune, est une loi du plus haut intérêt. On sait la distinction fondamentale entre l'emprunt forcé (avec promesse de remboursement avec ou sans intérêt) et l'impôt sur le capital. Néanmoins, on sent parfaitement que ces deux mesures si graves sont de la même famille. La comparaison entre la loi d'emprunt forcé du 26 novembre 1920 et la loi d'impôt sur le capital du 18 juillet 1921, montre les points communs entre ces deux modes de prélèvement.

Cette comparaison a d'ailleurs été faite par le député W. Konow (16), l'un des seuls défenseurs, après coup, du projet

(15) Séance de l'Odelsting, n° 135, p. 1089 à 1092.

(16) Séance de l'Odelsting, n° 135, p. 1096 et s. M. Konow nous dit que le Comité de Législation fiscale du Syndicat des Armateurs est aussi partisan de l'emprunt forcé. « Maintenant, dit M. Konow, on a retiré la proposition d'emprunt forcé, mais il semble que les principes et les paragraphes qui constituaient cette proposition ont été introduits dans le projet d'impôt sur la fortune, que le Comité de l'honorable M. Gunnar Knudsen produit. »

primitif d'emprunt forcé ; mais ce serait légèrement nous écarter de notre sujet que d'entreprendre à notre tour cette comparaison.

La structure des deux lois concorde (17).

Les orateurs insistèrent avec le plus de passion sur le point de savoir à quels buts exacts répondait l'impôt nouveau. MM. Römke et Halvorsen croyaient que cet impôt devait servir à amortir l'emprunt, sans plus. M. Römke se demandait même si la somme perçue serait suffisante pour cette simple fin. M. Konow, lui, voulait qu'un tel impôt ne servît à couvrir que ces dépenses extraordinaires, et non les dépenses annuelles du budget. La majorité relative au sein de la Commission avait fait cependant proposer que le produit de l'impôt fût appliqué, non seulement à l'amortissement, mais encore au soulagement de la crise de chômage.

M. Halvorsen voyait dans cet impôt un très grave danger.

« Le montant et le pourcentage de cet impôt, disait-il, ne sont pas déterminés d'avance, et doivent être fixés par chaque Storting, pour chaque année. »

Si donc, l'impôt servait à liquider d'autres dépenses que celles d'amortissement, on s'engageait dans l'inconnu, on risquait d'ouvrir la porte à de fâcheuses surenchères qui — bien entendu pour le leader conservateur — ne pourraient venir que de la gauche.

La loi définitive nous montre que le Storting ne tint pas compte de ces sévères remontrances. Il y est dit que les sommes à recouvrer serviront : 1° à couvrir le déficit du Trésor ; 2° à combattre le chômage ; 3° à instituer des prêts aux communes pour les travaux de nécessité (18). Cela est dû aux

(17) On trouvera la traduction de la loi d'impôt extraordinaire sur le capital dans la *Revue de Science et de Législation financière*, 1922, p. 497 et s.

(18) Loi n° 143, 18 juillet 1921, titre I, § 1.

exhortations du Ministre des Finances Blehr (19) qui dépeignit la situation misérable des chômeurs. Par un vote nominatif, l'Odelsting se rallia aux propositions faites par la majorité de la Commission spéciale (impôt sur la fortune). Il y eut 53 voix contre 38 (3 absents).

Le Lagting, dans la séance du 22 juillet 1921 (20), ratifia ce vote sans modifications par 19 voix contre 10 (3 absents).

III. — ETUDE DE L'EMPRUNT FORCÉ

Considérons l'emprunt forcé proprement dit, selon le projet de loi n° 76., 1920 (Proposition du 26 novembre 1920, approuvée par résolution royale en date du même jour).

A. DISPOSITIONS DE LA LOI. — Résumons les traits fondamentaux de cette loi :

1° BUT DE L'EMPRUNT. — L'emprunt servira uniquement à couvrir les dépenses de crises dues à l'état de guerre. Il a donc le même but principal que l'impôt extraordinaire ; mais il n'en a qu'un seul. Comme l'impôt, il ne s'adresse qu'aux grosses fortunes auxquelles il demande 200 millions de couronnes.

2° MODE ET TAUX D'ÉMISSION. — L'emprunt doit être émis au pair, avec 6 % d'intérêts, payables en deux fois (le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre de chaque année à partir d'octobre 1922). Des obligations datées du 1^{er} avril 1922 seront émises en coupures de 10.000, 5.000, 500, 100 couronnes.

3° PERSONNES ASSUJETTIES. — α Personnes physiques : celles domiciliées de façon permanente dans le royaume ;

Celles domiciliées à l'étranger, mais ayant des biens ou prenant part à une entreprise dans le royaume ; les détenteurs d'actions ou de parts de sociétés anonymes norvégiennes ;

Les citoyens norvégiens à l'étranger qui touchent un traitement du gouvernement norvégien ;

Celles dont le séjour à l'étranger ne dépasse pas 4 ans.

(19) Odelsting, *Débats*, 18 juillet 1921, p. 1100.

(20) *Débats*, Lagting, séance, n° 32, 22 juillet 1921.

β Les biens successoraux ou biens en curatelle qui ressortissent du royaume.

γ Personnes morales : certaines assurances mutuelles et certaines coopératives de consommation, d'achat, et de production.

On voit que les sociétés commerciales ne sont pas frappées, on ne touche que les actionnaires, porteurs de part, etc... L'Etat ne prend pas ici, selon son habitude, la société comme collaborateur fiscal dans la perception.

Notons que le chef de famille est taxé pour lui, sa femme et ses enfants mineurs, n'ayant pas d'activité propre, même si femme et enfants ont des biens respectifs.

4° BIENS ASSUJETTIS. — Les actions et parts de sociétés qui seront estimées à leur valeur présumée de vente.

Les propriétés immobilières, même sises à l'étranger.

Le mobilier et autres biens meubles ne rapportant pas d'intérêts, et dont la valeur dépasse 50.000 couronnes (on voit que le prélèvement est modeste), seront assujettis à l'emprunt.

5° EVALUATION. — La fortune est évaluée à sa valeur au 1^{er} janvier 1921, par les autorités habituelles d'imposition. Les autorités locales d'imposition envoient un rapport sur les évaluations au Ministère intéressé, le roi fixe alors la quotité avec deux décimales, et conformément aux dispositions que nous verrons sous le titre : « Obligation de paiement ».

L'évaluation peut être révisée par la Commission d'appel formée de neuf membres nommés par le roi. Celui qui se croit taxé à tort s'adresse à la Commission d'appel qui peut abaisser ou relever les estimations des autorités de taxation du premier degré. Elle peut nommer deux experts pour estimer certains objets. Ces experts ne peuvent être concurrents commerciaux de la personne dont les biens sont à évaluer. La liste des nouvelles estimations est publiée.

6° DISPOSITIONS SPÉCIALES CONCERNANT LES DONs ET LEGS. —

Les dons et legs sont assez sévèrement considérés par la loi d'emprunt forcé. Si un contribuable ou son conjoint a fait une donation postérieurement au 31 décembre 1918 à des descendants en ligne directe ou à leurs conjoints, il paiera l'emprunt même sur la donation faite, c'est-à-dire, on comptera sa part d'emprunt, à lui donateur, selon le pourcentage moyen qui aurait été appliqué, s'il était resté en possession des fonds cédés. Le donataire, de son côté, paiera sur ces fonds selon le même pourcentage.

La même règle est applicable quand le donateur ou son conjoint ont constitué des legs ou fondations dont le produit doit profiter au donateur lui-même, à son conjoint, à ses parents en ligne descendante directe, ou à leurs conjoints.

Ainsi, il y a paiement du donateur et du donataire sur les mêmes biens. Est-ce une sanction ? Non, c'est une mesure préventive contre la fraude.

7. OUVERTURE DE L'EMPRUNT. — L'emprunt commencera le 1^{er} avril 1922, mais quatre semaines sont accordées pour souscrire, à dater du jour de la publication de la liste des parts. Cependant, dans ce cas, le prêteur acquittera un intérêt de 6 % à partir du 1^{er} avril 1922, jusqu'au versement.

8° OBLIGATION DE PAIEMENT. — 1° Pour les personnes domiciliées ordinairement en Norvège. Pour les biens successoraux et biens en curatelle ressortissant au royaume.

Pour les sociétés d'assurances mutuelles et coopérations prévues et désignées par la loi.

Pour les personnes domiciliées à l'étranger, et les sociétés étrangères exerçant une industrie ou participant à une industrie exploitée dans le royaume ou y ayant une fortune mobilière ou immobilière.

Pour les citoyens norvégiens résidant à l'étranger et touchant des traitements du Gouvernement norvégien.

La participation aura lieu ainsi qu'il suit :

Pour les premières	200.000	couronnes de fortune	0
»	100.000	» suivantes	2,50 ‰
—»	100.000	» »	3
»	200.000	» »	3,50 ‰
»	200.000	» »	4
»	200.000	» »	4,50 ‰
»	250.000	» »	5
»	250.000	» »	5,50 ‰
»	500.000	» »	6
»	le million suivant		6,50 ‰
»	les 2 millions suivants		7
»	2	» »	7,50
»	3	» »	8,75
»	5	» »	10
»	5	» »	11,25
»	5	» »	12,50
»	5	» »	13,75
»	le surplus		15

Devant les taux demandés aux époques révolutionnaires et, plus simplement, aux époques modernes, on peut admirer la modicité de la progression ; l'exonération de 200.000 couronnes à la base, paraît surtout considérable. Le § 1^{er} de la loi nous avait d'ailleurs prévenus. L'emprunt, en effet, s'adressait aux « grosses fortunes », et non aux autres.

2° Pour les actionnaires, porteurs de parts de sociétés par actions ou autres sociétés analogues, le taux proportionnel sera de 5 0/0 de leur participation au montant du capital de la société. Ces participations seront arrêtées au multiple de 100 directement inférieur.

Enfin, notons le pouvoir immense donné au Ministre. Quand les circonstances l'imposent, il pourra abaisser ou annuler certaines obligations de souscrire. N'était-ce pas là une promesse

pour certains ? C'est probable, car le Ministère n'aurait pas fait insérer une telle disposition sans avoir l'intention de s'en servir.

9° MODES D'AMORTISSEMENT. — L'emprunt sera amorti au cours de neuf années après un an libre de tout paiement. On l'amortira par annuités au moyen d'un acompte semestriel payable le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre de chaque année, à partir du 1^{er} octobre 1923. On tirera au sort d'après un plan d'amortissement fixé par le roi. Les numéros sortis seront publiés dans le *Journal Officiel de Norvège*, au moins deux mois avant l'échéance. L'Etat peut, après un préavis de trois mois dans le *Journal Officiel*, augmenter l'amortissement ou rembourser au pair toutes les obligations. Ce pouvoir unilatéral est extrêmement grave. Il permet à l'Etat, en somme, de ne plus payer les intérêts en amortissant immédiatement. Au point de vue budgétaire, l'opération peut se défendre : elle amoindrit le déficit, mais le contribuable est frustré de ses intérêts qui pouvaient encore courir jusqu'à la fin de la neuvième année prévue.

Comment trouvera-t-on l'argent nécessaire pour amortir ? C'est ce que prévoit le titre II de la loi. Il sera créé pour cela un impôt extraordinaire sur les grosses fortunes personnelles. Il est aussi prévu que les imposés seront les mêmes personnes qui sont assujetties à l'emprunt. L'impôt sera levé en même temps que l'emprunt, on pourra l'acquitter avec des obligations de cet emprunt, obligations prises au cours.

Nous avons vu, lors de notre étude sur l'historique, ce qu'il est advenu de cet impôt, lequel seul a été effectivement perçu pour amortir l'emprunt volontaire des banques.

B. — CRITIQUES FORMULÉES. — Il serait fastidieux de rappeler les éternelles discussions classiques sur le principe même de l'emprunt forcé. Ces discussions ont toujours eu lieu dans toutes les assemblées où il s'est agi d'appliquer une telle mesure.

En Norvège, le Storting était divisé en deux camps très nets.

La Commission d'études avait créé ces deux camps. Sa majorité était pour l'impôt sur les fortunes, sa minorité était pour l'emprunt forcé.

Le Gouvernement se rallia à l'opinion de cette minorité ; nous avons vu ce qu'il en est advenu.

En tous cas, les critiques norvégiennes à l'un de ces modes de perception sont faites toujours en fonction de l'autre. On compare les avantages de l'un aux inconvénients de l'autre.

C'est d'abord M. Hagerup Bull qui, pour rejeter, au nom du Gouvernement, les conclusions de la majorité de la Commission, va faire ressortir les mérites spéciaux de l'emprunt forcé, mérites que n'a pas l'impôt sur les fortunes (21).

Suivons l'ordre du rapport, et rapprochons les critiques de M. Hagerup Bull de celles de ses collègues.

1° QUESTION DE L'INFLATION. — La Commission, dit M. Hagerup Bull, voulait, bien entendu, un impôt parfait, « perçu de « telle façon que les inconvénients dont souffre notre vie économique n'en soient pas augmentés..., ordonné de façon à ne « pas accroître l'inflation, à ne pas créer de nouveaux moyens « de paiement » (22). Sans doute, l'impôt n'augmentera pas la circulation ; mais l'emprunt forcé non plus, s'empresse d'ajouter le conseiller d'Etat. En effet, « la plus grande partie « des fonds qui seront versés au Trésor serviront à payer les « anciens prêts à courte échéance, consentis par les banques « à l'Etat » (23). En d'autres termes : Il sera détruit presque autant de papier qu'il en sera créé.

Nous voyons la restriction du Gouvernement.

(21) Ot. prp., n° 76 (1920). Proposition à l'Odelsting du 26 novembre 1920.

(22) Ot. prp., n° 76 (1920). Proposition à l'Odelsting du 26 novembre 1920, p. 6.

(23) Ot. prp., n° 76 (1920). Proposition à l'Odelsting du 26 novembre 1920, p. 11.

M. Hagerup Bull ne dit pas « tous les fonds », mais « la plus grande partie des fonds ».

En pratique, il est évident que l'emprunt forcé ne fera qu'augmenter la circulation, et il est très vraisemblable qu'il l'augmentera beaucoup. N'aura-t-on pas tendance à se servir des sommes perçues grâce à l'emprunt forcé, dans d'autres buts que celui de couvrir les dépenses de crises ? Entre autres ne va-t-on pas essayer de diminuer le chômage norvégien avec les sommes ainsi perçues ?

2° L'impôt porte sur les sociétés comme sur les fortunes personnelles, et touche à la capacité de production. En est-il de même de l'emprunt forcé ?

Là est le grand reproche fait par M. Hagerup Bull à l'impôt sur le capital.

La majorité de la Commission avait dit que l'impôt portait sur les capitaux personnels, non sur ceux des sociétés (24). La distinction semblait plus apparente que réelle. D'une part, dans beaucoup de sociétés, les actions sont rassemblées dans les mains de quelques personnes qui sont respectivement touchées par l'impôt à cause précisément de leurs actions. D'autre part, beaucoup de sociétés, dans les circonstances difficiles traversées par le pays, ont dû et devront encore, pour pouvoir vivre, avoir recours à leurs actionnaires. Une diminution des actifs disponibles du fait des actionnaires, aurait donc une répercussion immédiate sur la vie des sociétés (25), partant, sur leur collaboration dans l'œuvre de production.

L'emprunt forcé, au contraire, ne présente pas les mêmes inconvénients. Le souscripteur ne fait pas le sacrifice des fonds qu'on lui demande. Il reçoit en compensation des titres dont il peut faire argent. Les entreprises ne manqueront pas de capi-

(24) Ot. prp., n° 76 (1920). Proposition à l'Odelsting du 26 novembre 1920, p. 11.

(25) V. plus haut, Römke.

taux. Les chefs d'industrie, avec leurs obligations, pourront obtenir auprès des banques les crédits nécessaires à l'activité de leurs affaires.

Nous pourrions répondre à cela qu'un impôt sur le capital, aussi modéré que celui qui avait été envisagé, n'aurait peut-être pas eu des conséquences si graves sur la vie des sociétés.

L'emprunt forcé, lui, sera cause de la vente d'actions. Les capitaux liquides seront diminués, il faudra une transformation : vente, escompte ou prêt sur titres, pour pouvoir faire collaborer l'obligation reçue à l'œuvre de production.

Il n'est pas moins vrai, ces restrictions faites, que l'avantage sur ce point reste à l'emprunt forcé. L'impôt doit être modéré, l'emprunt le sera, et, de plus, le contribuable possédera un titre ; aucune richesse ne sera retirée de la circulation. Il suffira de transformer. Et ceci d'autant plus que le titre d'emprunt forcé norvégien à 6 0/0 est un titre sûr (nous avons vu que le taux moyen d'intérêt a baissé en Norvège). Ce n'est pas un titre comme ceux émis par les pays à situation financière malsaine. C'est une obligation de père de famille par laquelle l'Etat s'endette... et là est peut-être l'envers de la médaille. L'avantage que nous venons de constater n'est-il pas compensé par le fait que l'Etat s'endette ? Nous le croyons quant à nous.

3° L'ÉVASION DES CAPITAUX. — Elle est intense, dit M. Hagerup-Bull. Elle se révèle par les offres importantes de devises norvégiennes à l'étranger, offres qui ont contribué à la baisse du change. Comment imposer de tels capitaux, et comment taxer les bénéfices faits en dehors du pays ?

« L'expérience de l'Allemagne semble prouver que même
« le contrôle le plus serré n'arrive pas à empêcher le transfert
« des capitaux à l'étranger. Il serait encore plus difficile
« d'éviter que les bénéfices réalisés au dehors y demeurent
« dissimulés, inaccessibles au fisc norvégien » (26).

(26) *Id.*, p. 12.

Idée extrêmement juste et classique ; mais pourquoi M. Hagerup-Bull ne l'applique-t-il pas à l'impôt sur la fortune ? L'évasion est aussi un obstacle redoutable pour la perception de l'emprunt forcé.

4° MAUVAIS EFFET DE L'EMPLOI DE TELLES MESURES SUR L'OPINION ÉTRANGÈRE. — M. Hagerup-Bull parle du mauvais effet que produira un tel impôt au regard de l'étranger. Il sera néfaste au crédit de l'Etat (27), mais l'emploi de l'emprunt forcé ne produira-t-il pas exactement la même impression ?

M. Romke (28) parlait de l'effet déprimant de telles mesures sur le monde des affaires et sur l'étranger qui « verra avec « étonnement qu'on a recours, en Norvège, à des mesures prises « seulement dans les pays à finances très avariées, comme « l'Allemagne et l'Autriche ». Et M. Halvorsen parla le même jour de la fâcheuse impression produite par la menace d'emprunt forcé (29).

IV. — CONCLUSION

De telles mesures, en général, ont des répercussions déplorables à l'intérieur comme à l'extérieur. Leur emploi, habituellement, est un aveu d'impuissance financière. Si cependant il y a eu une exception, c'est bien le cas de la Norvège. La Norvège, un jour, peut-être, par excès de conscience, avait douté de son crédit. Elle manqua pendant un moment de courage fiscal. Elle songea à l'emprunt forcé ; le mot lui fit peur, elle recula. Elle s'adressa alors aux banques, s'endetta envers elles, et créa l'impôt sur les grosses fortunes pour amortir sa dette. La solution présentait un grand avantage : c'était de ne demander l'argent que là où il se trouvait, de ne s'adresser

(27) *Id.*, p. 13.

(28) Odelsting, séance du 18 juillet 1921, p. 1079.

(29) Odelsting, séance du 18 juillet 1921, p. 1086.

qu'à ceux qui pouvaient donner. Mais, n'aurait-on pu se passer des banques, selon l'idée primitive de la Commission spéciale, et créer de suite l'impôt sur le capital ? Au besoin, on aurait augmenté le nombre de contribuables et le taux de l'impôt. Alors, sans tergiverser, sans s'endetter à nouveau, on aurait couvert le déficit de crise.

Au lieu de l'impôt, on a l'opération compliquée de l'emprunt volontaire amorti par l'impôt. N'est-ce pas absurde ? Et, tout compte fait, le Ministère qui rejeta de sa propre autorité les conclusions de la Commission du Travail, n'a-t-il pas mieux servi, consciemment ou non, les banques qui firent une bonne affaire, que son pays qui s'endetta, et qui dut payer quand même ?

TITRE III

EMPRUNTS FORCÉS

dans les pays prospères en général, mais venant de traverser une crise extrêmement grave, économique, politique et militaire.

Ces emprunts ont, en général, pour but de demander aux classes possédantes l'argent nécessaire à la conduite de la guerre et à la liquidation de ses charges.

La dette de ces pays est immense. Le Gouvernement pense, par cet emprunt forcé, arriver à consolider ou à rembourser une partie de la dette. Nous étudierons ici les propositions d'emprunt forcé faites en Italie, l'emprunt forcé allemand de 1922 (Zwangsanleihe), les propositions faites en France.

• CHAPITRE I

L'ITALIE APRÈS LA GUERRE

I. — SITUATION FINANCIERE DE L'ITALIE
APRÈS LA GUERRE (1)

Déjà avant la guerre, l'Italie payait de lourds impôts. La guerre ruina l'Italie. Courageusement, mais en vain, l'Etat essaya de faire un grand effort fiscal. Les résultats ont été les

(1) V. JÈZE, Cours de Science des finances et de Législation financière, 6^e édit., 1922, *Le Crédit public*, p. 384 et 385, puis 493, 494, 495 et 496.

suivants : sur 90 milliards de dépenses de guerre, 61 ont été couverts par l'emprunt, 29 par les impôts, monopoles, exploitations publiques et autres recettes d'Etat.

Les dépenses générales de l'Etat étaient de 2.660 millions de lire en 1913-14, et de 32.452 millions en 1918-19.

Les recettes étaient passées, pendant la même période, de 2.524 millions à 9.676 millions. Le déficit était quant à lui passé de 136 millions à 22.776. L'ensemble de la dette publique avait quintuplé, passant d'un capital de 15.705.600.000 lire au 1^{er} juillet 1914, à 76.963.400.000 lire au 30 juin 1919.

Quant aux intérêts, ils étaient passés, dans la même période, de 533.700.000 lire à 3.063.500.000 lire, soit une augmentation de 2 milliards et demi environ.

Les recettes totales de 1915-16 à 1918-19 étaient parties de 418.900.000 lire pour arriver à 3.417.900.000 lire :

Elles avaient donc augmenté de.....	153 0/0
Les impôts directs de.....	252 0/0
Les monopoles de.....	192 0/0
Les impôts sur les salaires de.....	155 0/0
Les recettes des exploitations publiques de.....	65 0/0
Les impôts sur les consommations de.....	67 0/0

Notons que pour le budget 1919-20, les dépenses furent de 23.067 millions, et les recettes de 14.233 millions ; pour 1920-21, plus de 24 milliards de dépenses (2).

II. — L'IDEE DE L'EMPRUNT FORCÉ

Devant de tels chiffres, il était naturel qu'on en vint aux idées éternelles de prélèvement sur le patrimoine (3) et d'emprunt forcé. L'idée d'un emprunt forcé fut émise pour la première fois

(2) V. déclarations du Ministre du Trésor, MEDA, à la Chambre. *Le Temps*, 21 décembre 1920.

(3) V. JEZE, *L'impôt extraordinaire sur le capital en Italie*, R. S. L. F., 1920, p. 246 et s.

au Sénat, le 12 décembre 1918, par l'honorable Rolandi Ricci (4).

Après différentes considérations générales, après une critique du budget et des monopoles, à propos des douzièmes provisoires, le sénateur Ricci montrait à ses collègues que « la guerre fut une révolution parce qu'elle précipita les événements que l'évolution aurait amenés plus lentement ».

Les classes agricole et ouvrière devaient demander bientôt, d'après lui, une meilleure répartition des biens. Très pratique, et sans cacher ses arrière-pensées, il s'exprimait en ces termes :

« Si la bourgeoisie italienne, à laquelle j'appartiens, veut « conserver dans de justes limites sa fonction de classe dirigeante, il faut qu'elle donne à temps et largement, sinon « elle se fera prendre plus qu'elle n'aurait dû verser... Ce « sont les impôts directs qui feront le salut du pays... *Periculum est in Mora*, a dit l'honorable MEDA (Ministre du Trésor), que l'honorable NITTI me permette de lui proposer une « idée — un pensiero del mio capio. »

Est-il possible d'instituer un emprunt forcé (*prestito forzoso*) sur de larges bases ? Et le sénateur exposait le projet suivant : il proposait un emprunt de 50 milliards souscrits en cinq années environ, moyennant la création de banques spéciales qui faciliteraient le paiement de cette somme. Grâce au rendement de cet emprunt, on pourrait éteindre les dettes *intérieures*, vieilles et nouvelles, de l'Etat : le Consolidé, la Rente, les Bons du Trésor, les emprunts de Guerre. Cet emprunt forcé serait au taux de 2,50 0/0. Il représenterait une charge annuelle de 1.250 millions ; en comptant 1 0/0 pour l'amortissement, cela ferait 1.750 millions. En ajoutant 250 millions pour l'achat au pair de titres d'emprunt, cela ferait une charge totale de 2 milliards, grâce à laquelle M. Ricci pensait

(4) Sénat. *Atti parlamentari*, p. 4670 et s., et surtout 4683, 4 et 5. Legislatura, XXIV, 1^{re} session, 1913-18, Tornata del 12 décembre 1918.

assainir les finances de l'Etat en 50 ans au maximum : « Examinez cette idée, disait-il, et voyez si ce n'est pas une route large qui vous mène à un bel avenir ? »

M. RICCI voulait éviter toute spéculation à la baisse, toute manœuvre en vue d'avilir les titres, grâce à l'achat de 250 millions de titres au pair par an. D'abord, nous nous demandons ce qu'il entendait par achat au pair. Si le titre était coté au-dessous du pair, l'Etat, en le rachetant, allait tenter de le faire monter jusqu'au pair ; mais il n'allait pas offrir d'acheter au pair un titre déprécié, c'eût été absurde !

D'ailleurs, nous ne pouvons nous étendre sur cette proposition dont l'auteur lui-même n'a indiqué que les traits tout à fait généraux.

Le professeur NITTI, prenant le pouvoir, avait dans son programme gouvernemental, le 9 juillet 1919, émis l'idée d'un prélèvement sur le capital pour assainir la situation financière. A cet effet, pour examiner les modalités d'une telle mesure, une Commission fut nommée, présidée par le Ministre des Finances TEDESCO.

Dès le 16 août (5), on apprit que la Commission préférerait à l'impôt sur le patrimoine, annoncé par M. SCHANZER, à la Chambre, un emprunt forcé à faible intérêt (6) auquel les contribuables participeraient à raison de leur fortune. Les contribuables ayant une fortune inférieure à 50.000 lire devaient être exemptés (7).

Les souscriptions volontaires auraient été admises (8). Le 21 août, la Commission suspendit ses travaux jusqu'en septembre. On sut qu'elle acceptait le principe d'un taux d'inté-

(5) V. *Il Secolo*, 16 août 1919, p. 4, col. 4.

(6) *La Stampa*, 19 août 1919, disait au-dessous de 2 %.

(7) *La Stampa*, 19 août 1919, et le *Temps*, 20 août 1919, disaient 80.000 lire, mais M. TEDESCO déclarait 50.000. *Secolo*, 9 septembre 1919, p. 2, col. 1.

(8) *Temps*, 18 août 1919.

rêt entre 0,5 et 1,50 0/0. L'amortissement devait avoir lieu dans une période comprise entre 60 et 100 ans (9).

L'emprunt devait rapporter 20 milliards (10). Le Ministre du Trésor, SCHANZER fut en désaccord avec le Ministre des Finances TEDESCO sur l'emploi d'une telle mesure ; le Président NITTI admit la proposition de la Commission (11). Dans un interview au *Secolo*, M. SCHANZER annonça officiellement qu'il avait adopté l'idée d'emprunt forcé (12).

« On a prétendu, dit-il, que j'étais en désaccord avec le
« Ministre des Finances au sujet de ce projet d'emprunt
« forcé, mais je crois bon de déclarer que j'accepte le nouveau
« projet issu des discussions de la Commission, comme
« l'accepte d'ailleurs l'honorable NITTI. Le programme finan-
« cier du Gouvernement ne change pas dans le fond..., il
« s'agit de hâter l'assainissement de la situation économique
« et financière du pays, en se procurant, dans un temps rela-
« tivement court et par un sacrifice imposé une fois pour
« toutes, le nombre de milliards nécessaire pour améliorer
« rapidement les conditions de la circulation, pour relever
« la valeur de la monnaie, pour combattre la cherté de la
« vie. »

Et le Ministre du Trésor continuait ses déclarations, disant entre autres choses qu'il exigerait une souscription particulièrement forte des fortunes créées pendant la guerre. Il promettait aussi d'agir de tout son pouvoir pour enrayer l'évasion des capitaux. La meilleure preuve de patriotisme, disait-il en terminant, consiste dans la contribution à sauver l'Etat de la ruine.

Le Conseil des Ministres du 30 août 1919 envisageait offi-

(9) V. *Il Secolo*, 22 août 1919, p. 2, col. 4.

(10) *Temps* du 18 et du 25 août 1919. *Il Secolo*, 9 sept. 1919.

(11) *Temps* du 25 août 1919, et *Il Secolo*, 24 août 1919, Dernières nouvelles, col. 1 et 2.

(12) *Il Secolo*, 26 août 1919, p. 1, col. 3 et 4.

ciellement deux mesures pour remédier à la situation financière (13).

1° Les dispositions d'ordre extraordinaire consistant en un emprunt forcé avec un impôt sur les bénéfices de guerre (idée de M. SCHANZER) (14).

2° Les dispositions d'ordre ordinaire : impôt progressif sur le revenu général.

Le Président NITTI, le 9 septembre, donna à la Chambre les renseignements relatifs aux dispositions extraordinaires en matière d'impôts.

La dette flottante devait être en partie éliminée grâce à l'emprunt forcé. Selon les cours des prix de 1919, le capital de l'Italie était estimé de 200 à 250 milliards, si bien que 10 0/0 de ce capital pouvait donner par l'emprunt forcé les 20, 25 milliards nécessaires au Gouvernement. Ce n'était plus à 50.000, mais à 25.000 lire que se montait l'exonération accordée à tous les patrimoines (15).

Le Cabinet NITTI s'inclinait donc devant l'idée de la Commission. Ce fut un tollé général. Une ardente campagne de presse, menée par la haute banque et les grandes sociétés industrielles, fit pression sur le Gouvernement, et arriva à faire ajourner l'emprunt forcé. Notons que les mêmes forces sociales

(13) *Il Secolo*, 31 août 1919, p. 1, col. 2 et 3.

(14) Des financiers préconisaient d'appliquer à la fois le prélèvement sur le capital et l'emprunt forcé à 3 0/0. Celui-ci devait servir : 1° à convertir les emprunts de guerre, lesquels avaient été émis à des taux usuraires sous la pression de la nécessité ; 2° à obtenir une plus juste répartition des charges de la guerre en faisant supporter une diminution d'intérêt aux possesseurs de capitaux mobiliers qui, en fait, échappent à l'impôt direct. Grâce à cet emprunt forcé, on consoliderait la dette flottante, et on convertirait le consolidé 5 0/0.

L'impôt extraordinaire sur le capital servirait à amortir l'emprunt forcé. V. JEZE, *Cours de Science des Finances*, op. cit., p. 493 et 494.

(15) *Il Secolo*, 10 septembre 1919, p. 4, col. 3.

avaient réussi à faire écarter l'idée d'un prélèvement sur le capital en semblant préconiser l'emprunt forcé.

C'est le phénomène qui s'est produit bien souvent dans les pays modernes. En Allemagne, les capitalistes prêchaient l'emprunt forcé (Zwangsanleihe) lorsqu'on discutait le prélèvement (Reichsnotopfer), quitte après à combattre l'emprunt lorsqu'on eut sérieusement à l'envisager.

La crise financière devenait de plus en plus grave. Après la dissolution de la Chambre (30 septembre 1919), une nouvelle Commission d'études fut nommée qui aboutit à l'idée d'un emprunt forcé à 1 0/0 d'intérêt progressif. Les fortunes jusqu'à 20.000 lire étaient exonérées. La progression allait de 5 0/0 pour les fortunes de 20.000 lire, passant par 10 0/0 pour les fortunes de 100.000 lire, 20 0/0 pour un million, et aboutissant à 40 0 0 pour les fortunes de 100 millions et plus (16). L'amortissement devait durer 70 ans, de l'année 1930 à l'année 2000. Si le contribuable renonçait aux titres de cet emprunt, la contribution serait réduite de 1/3 ; par conséquent, les tarifs ne varieraient plus que de 3 ou 4 0/0 à 26 ou 27 0/0, au lieu de 5 à 40 0/0. Les biens des Etrangers en Italie devaient être également soumis à l'emprunt forcé, lequel serait ouvert à partir du 1^{er} janvier 1920. Notons que pour les rentes, titres au porteur, etc..., l'emprunt devait être effectué automatiquement par des retenues.

Cette mesure devait être complétée par un impôt progressif de 5 à 40 0/0 sur les accroissements du patrimoine supérieurs à 20.000 lire survenus entre le 1^{er} août 1914 et le 31 décembre 1919. L'impôt et l'emprunt ne frappaient que les personnes physiques et non les sociétés, de crainte de faire une double imposition. Pour faciliter la souscription à l'emprunt et répondre au grand reproche théorique qu'on lui adressait, on accordait aux contribuables dont le patrimoine était constitué pour

(16) *Le Temps*, 30 octobre 1919.

les $3/4$ au moins de biens immobiliers, la faculté de ne payer qu'en huit annuités. Pour ceux dont le patrimoine comprenait moins du quart en biens immobiliers, le nombre des annuités ne s'élevait qu'à quatre. Dans des cas tout à fait exceptionnels, il pouvait aller jusqu'à douze. Ceux qui payaient par annuité devaient verser un intérêt de 5 0/0 l'an. Ceux qui paieraient avant le 1^{er} janvier 1920 bénéficiaient d'une prime de 8 0/0 l'an à calculer pour la période comprise entre le jour du paiement et le 1^{er} juillet 1920. C'est le système de primes et de charges supplémentaires suivant la vitesse ou le retard du paiement que l'on rencontre dans presque tous les emprunts forcés modernes (Allemagne, Norvège, etc.).

Pour la première fois, l'idée de la nominativité obligatoire des titres était émise par la Commission, afin de connaître avec le plus d'exactitude possible le montant des fortunes mobilières.

L'emprunt devait rapporter 20 milliards de lire et devait être affecté au remboursement de la Dette.

La même campagne qui avait eu lieu lors de l'adoption de la proposition de la première Commission recommença, doublée d'une campagne de bourse. On employa tous les arguments classiques contre l'emprunt et le prélèvement ; on déclara que cela ferait naître des troubles économiques et industriels, que des usines devraient fermer, d'où un nouveau chômage, ou tout au moins, une réduction des salaires.

Le Gouvernement recula pour la seconde fois. Le 16 novembre 1919, les élections amenèrent à la Chambre une majorité socialiste. NITTI écarta l'emprunt forcé afin de n'avoir pas à établir la nominativité des titres.

Par une suite de décrets-lois il édicta : un emprunt volontaire (17), un impôt sur les enrichissements de la guerre, un

(17) L'emprunt volontaire émis en janvier 1920 en titres consolidés 5 0/0 au prix de 87,50 lire rapporta une vingtaine de milliards, dont 6 à 7 en argent frais.

impôt extraordinaire sur les patrimoines, une réorganisation des impôts directs sur les revenus, un nouvel impôt progressif sur le revenu global, une augmentation de l'impôt extraordinaire sur les intérêts et dividendes des titres au porteur (24 novembre 1919).

Le 24 juin 1920, M. Giolitti arriva au pouvoir ; il fit un exposé de la situation financière et dit qu'il allait reprendre toute la question (18).

Entre autres choses, le Président du Conseil déclarait que 70 milliards de titres échappaient à l'impôt et que la nominalité obligatoire des titres devenait une nécessité.

En fait, il arriva à aggraver le prélèvement sur le capital.

La campagne contre lui devint intense (menaces de lock-out par certains grands industriels, ventes en Bourse de gros paquets de titres de rente, troubles dans la rue, mise à sac d'un journal socialiste).

M. Giolitti déclara à la Chambre, le 22 juillet 1920, qu'il ne se laisserait pas intimider, mais il dut se retirer devant l'obstination des classes possédantes.

* * *

Nous allons voir très succinctement la question de la nominalité des titres. Cette question intéresse indirectement notre sujet. Dans tous les pays où l'on est venu à parler du prélèvement sur le capital ou d'emprunt forcé, on a été obligé d'envisager des mesures contre l'évasion des capitaux.

La première mesure à prendre en cette matière est la nomina-

(18) *Atti Parlamentari*, p. 2219 et s. Legislatura 25, 1^{re} sessione, *Tornata del 24 Giugno 1920*, et *Bulletin quotidien de la Presse Etrangère*, n° 1985, p. 3. — M. GIOLITTI déclarait que l'Italie avait 95 milliards de dette publique dont 20 en dette extérieure.

Il était dépensé par an 5 milliards pour maintenir le pain à bas prix, les chemins de fer avaient un passif de 1.050 millions, les P.T.T. un déficit de 430 millions.

tivité obligatoire des titres qui empêche l'évasion des valeurs mobilières. L'Italie étant un des seuls pays qui ait pris sur ce sujet des mesures réelles, nous nous proposons surtout de donner les références nécessaires à l'étude de cette question.

Question de la nominativité des titres.

« Afin d'obtenir une évaluation conforme à la vérité dans l'établissement des impôts (19), afin d'éviter aussi l'évasion des capitaux, en d'autres termes, pour pouvoir rendre efficace un prélèvement sur le capital, ou un emprunt forcé, on songea à la mesure primordiale suivante : la conversion des titres au porteur, si faciles à cacher au fisc, en titres nominatifs.

Par un décret-loi du 22 avril 1920, concernant l'impôt extraordinaire sur les dividendes, intérêts et primes accordés par les sociétés, provinces et communes (20), il était ordonné à l'article II que :

« Pour les actions au porteur émises par les sociétés anonymes et en commandite par actions vivant sur le crédit, la conversion en titres nominatifs doit être opérée avant le 31 juillet 1920. »

Une prorogation fut prévue par le décret-loi du 22 juillet 1920 (21).

Le Gouvernement, le 5 mai, par l'entremise de MM. Schanzer, Nitti, Mortara, Luzzatti et Ferraris, déposa un projet tendant à convertir en loi le décret du 22 avril (22) ; mais le Ministère tomba. Un autre projet du Gouvernement Giolitti relatif à la nominativité des titres fut présenté par MM. Tedesco, Giolitti, Meda et Alessio, le 24 juin 1920, à la Chambre des

(19) *Disegno di legge*, n° 547 ; *Camera dei Deputati*, 24 Giugno 1920, présenté par Tedesco.

(20) *Regio decreto-legge*, n° 496, 22 aprile 1920, art. II.

(21) *V. Regio decreto-legge*, 22 luglio 1920, n° 1092.

(22) *Disegno di legge*, n° 474, 5 maggio 1920, *Camera dei Deputati*.

Députés (23), le jour même de leur arrivée au pouvoir¹ ; le projet portait la mention : Urgence. La discussion eut lieu le 25 juin 1920 (24).

M. Perrone et le Ministre du Trésor Meda parlèrent d'une façon particulièrement brillante sur la question.

Le premier critiqua le projet gouvernemental, déclarant que « Giolitti, pour une raison fiscale, tentait d'annuler les progrès d'une dizaine de siècles ». En effet, par un progrès continu dans la vie économique, on était arrivé à donner à un morceau de papier une valeur de créance. Ainsi ces titres ne pourront plus circuler librement, M. Perrone le déplorait particulièrement. Il voyait un rapport de cause à effet entre la suppression des titres au porteur et la déchéance des sociétés anonymes. Pour lui, point ne sert de prélever sur la fortune, il proposait une meilleure répartition de l'impôt sur le revenu et une augmentation de l'impôt sur les successions.

M. Perrone avait rappelé que le Ministre du Trésor Meda avait fait une violente campagne « *campagna grandissima* » contre cette nominativité qu'il défendait aujourd'hui.

Le Ministre répondit que, pour des « raisons supérieures » d'ordre politique et social, il croyait devoir adopter le point « de vue du Gouvernement et se solidariser complètement » avec lui (25).

Le 13 juillet 1920, la Commission des Finances (Assemblée générale du Bilan : Giunta General del Bilancio) fit son rapport sur le projet Giolitti (26).

1° Au point de vue fiscal, dit le rapport, « ce projet répond « à la nécessité de frapper une matière imposable qui, autre-

(23) *Disegno di legge*, n° 547, 24 giugno 1920, *Camera dei Deputati*.

(24) *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Tornata del 25 Giugno 1920*, p. 2400 et s.

(25) *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, 1^{re} sessione, Tornata del 25 Giugno 1920*.

(26) *Atti Parlamentari Camera dei Deputati, n° 547. A. Relazione della Giunta General del Bilancio, 13 juillet 1920*.

« ment, échapperait en grande partie à la taxation ». On ne pourra plus cacher au fisc les valeurs qui doivent payer l'impôt extraordinaire sur le capital, l'impôt sur le revenu et sur les successions.

2° Au point de vue de la justice sociale, cette réforme permettra une plus juste répartition des charges publiques.

3° Au point de vue économique :

a) Pour les titres d'Etat, cela gênera la spéculation néfaste de la haute finance.

b) Pour les titres ordinaires, cette transformation sera avantageuse pour les sociétés, car l'expérience montre que les titres des sociétés industrielles les plus prospères des Etats-Unis, de l'Angleterre, du Japon, sont nominatifs.

Le 24 juillet, la Chambre approuvait le projet.

Le 30 juillet 1920, MM. Tedesco, Giolitti, Fera, Alessio et Meda présentèrent au Sénat le projet (27).

Le même jour, vu l'urgence, la Commission des Finances du Sénat déposait son rapport (28).

La loi fut promulguée le 24 septembre 1920 (29).

Elle rendait obligatoire la nominativité des titres, exception faite pour les bons du Trésor et pour les titres reçus contre dépôts à la Caisse d'Epargne. Ces exceptions se justifiaient en ce que l'on voulait faciliter de façon toute spéciale la négociation des bons (dont la nécessité budgétaire était évidente)

(27) *Atti Parlamentari Senato del Regno Disegno di legge, n° 143*, 30 luglio 1920.

(28) *Senato del Regno Relazione della Commissione di Finanze*, n° 143 A., du 30 luglio 1920.

(29) Anno 1920, n° 1297, *Gazzetta Ufficiale* del 28 settembre 1920, n° 229.

Art. 1^{er}. — Est rendue obligatoire la conversion en titres nominatifs des titres au porteur émis par l'Etat, les Provinces, les Communes,

et celle des titres de Caisse d'Epargne, pour qu'aucun obstacle ne soit créé à l'épargne publique.

Enfin, le 9 juin 1921, un règlement vint établir les règles d'application, en quarante-cinq articles, de la loi du 24 septembre 1920 (30).

Notons qu'un des premiers actes du Gouvernement Mussolini a été d'abolir la nominativité obligatoire des titres, à la joie des grands capitalistes, soutiens énergiques du fascisme.

et par les Sociétés par actions de toutes sortes, ainsi que des dépôts engagés à échéance fixe.

Exception est faite seulement pour les Bons du Trésor et les Dépôts des Caisses d'Epargne.

Le titre nominatif est censé appartenir au dernier bénéficiaire indiqué en tête du titre. La validité des contre-déclarations ne sera pas admise.

Art. II. — Sur les titres au porteur étrangers, la taxe prescrite par l'art. 166, n° 1 et 2 du tarif général, joint à la loi du 6 janvier 1919, n° 135, est triplée...

Art. V. — Les dispositions propres à rendre rapide et économique la conversion et la transmission des titres, et à établir les sanctions pénales pour l'application de la présente loi, feront l'objet d'un décret Royal pris par le Gouvernement, après entente avec une Commission composée de trois députés et de trois sénateurs désignés par les Commissions des Finances de la Chambre et du Sénat. Le Gouvernement a, en outre, en procédant de même manière, le droit d'abroger, de modifier ou d'augmenter les dispositions législatives en vigueur, y compris les dispositions du Code de Commerce.

(30) Anno 1921, n° 834, *Regio decreto del 9 giugno 1921.*

CHAPITRE II

L'EMPRUNT FORCÉ ALLEMAND

ZWANGSANLEIHE (1)

I. — APERÇU SUR LA SITUATION DE L'ALLEMAGNE LORS DU VOTE DE L'EMPRUNT FORCÉ

L'Allemagne était, par excellence, le pays destiné à être le terrain d'essai d'un emprunt forcé. Les Alliés (1 *bis*), les neutres même (2) avaient dû songer à de telles mesures pour couvrir leurs dépenses de crise. A plus forte raison, le Reich vaincu, ayant une dette formidable envers les Alliés, devait employer tous les procédés pour tâcher de couvrir son déficit. Sa dette intérieure était, à elle seule, considérable. En novembre 1918, après l'émission du 9^e emprunt de guerre, elle s'élevait à 98 milliards de marks pour la dette consolidée, et 45 milliards pour la dette flottante (3). La guerre avait coûté à l'Allemagne, d'août 1914 à octobre 1919, 243.100 millions de francs (4).

Sa circulation fiduciaire était, en décembre 1918, de

(1) Annexes, p. 373.

(1 *bis*) Italie, Nouvelle-Zélande, Australie, Pologne.

(2) Hollande, Norvège.

(3) V. Jèze : Cours de Science des Finances et de Législation financière, p. 386 et s., 6^e édit. *Crédit public*.

(4) V. Jèze, Cours de Science et de Législation financière, op. cit., p. 73.

22.187.815.000 marks, gagés par une couverture métallique de 2.282.167.000 marks (5).

A cette époque, en prenant le franc suisse et le dollar comme points de comparaison, le mark valait 0 fr. 60 suisse (au lieu de 1,23 à parité). Le dollar valait 8 marks (au lieu de 4,19 à parité). Notons qu'il y avait déjà eu baisse depuis l'armistice (6). Comme tous les pays dont les charges dépassent les chiffres connus jusqu'alors, l'Allemagne devait se poser l'éternelle question d'angoisse financière : « Prélèvement sur le capital ou emprunt forcé ? »

II. — LES PROPOSITIONS PRIMITIVES

Les deux idées du prélèvement et de l'emprunt allaient être fort intimement liées. En 1917, Heilbrunn songea à un emprunt forcé sans intérêt, qui serait combiné avec un impôt sur la fortune (7). L'an d'après, Schiffer, Ministre des Finances d'Empire, envisagea la possibilité d'un tel emprunt dans un discours prononcé à la Chambre de Commerce de Berlin.

De 1918 à 1919, la dette flottante avait doublé; la circulation fiduciaire avait subi une augmentation de 20 milliards de marks; l'encaisse métallique avait diminué de 1.500 millions (8).

Il fallait songer aux grands moyens. Erzberger, pour éviter la banqueroute, proposa le prélèvement sur le capital, ou

(5) V. Etude de la Banque suisse sur la stabilisation du mark allemand. *Revue de science et de législation financière*, 1922, p. 636 et s.

(6) A cette époque, en effet, 1 mark valait 0 fr. 68 suisse et 1 dollar 7,35 marks.

(7) V. Heilbrunn und Steuern. Cité par Victor V. Badulesco : le prélèvement extraordinaire sur le capital dans l'Empire allemand, p. 285 et s. Nous nous basons principalement sur ce remarquable travail pour l'étude succincte des propositions primitives.

(8) V. Jèze, *Cours de Science des Finances et de Législation financière*, op. cit., p. 496.

Reichsnotopfer -- sacrifice à la détresse de l'Empire (9). S'exprimant avec l'ardeur qui avait animé nos orateurs révolutionnaires, le Ministre considérait comme un devoir pour les classes possédantes d'abandonner le superflu « en vue de « la réconciliation nationale ». La gauche, naturellement, approuvait le Ministre.

Jusque-là, les classes possédantes : haute banque, industrie et grand commerce avaient critiqué l'idée, sans plus, par l'organe de leurs représentants au Parlement. Le parti national avec Helfferich et le parti populaire avaient bien présenté des objections. Mais, quand le projet prit corps, quand le Reichsnotopfer devint inévitable, les égoïsmes se firent jour d'une manière assez lâche : au lieu de combattre franchement tout prélèvement, la droite préconisa l'emprunt forcé, un emprunt forcé très vague, mais qui avait l'avantage d'être un obstacle momentané au projet déposé. L'industrie et la finance agirent d'abord par voie de pétitions à l'Assemblée Nationale (10). Bientôt vint l'ère des propositions à cette Assemblée.

C'est M. Hugenberg, du parti national, qui songea à remplacer le prélèvement par un emprunt forcé ou *Steueranleihe* (emprunt fiscal) portant intérêt de 5 0/0, frappé d'un unique impôt de 5 0/0 sur le capital, pendant les dix premières années, et de 3 0/0 pendant les années suivantes. L'amortissement ne devait avoir lieu que lorsque la situation économique de l'Allemagne s'améliorerait. Un établissement spécial (*Vermögensanstalt*) faciliterait la conversion de la dette flottante et consolidée du Reich, en titres de l'emprunt forcé (11).

(9) Loi du 31 décembre 1919, V. le livre cité de Victor V. Badulesco, pour l'étude détaillée du Reichsnotopfer.

(10) V. Badulesco, op. cit., p. 284 ; *Handel und Gewerbe* 1919-1920, p. 42, 105, 139, 157, 176.

(11) Doc. Parl. Ass. Nat. 1919, Zu n° 1611, p. 5, n° 137 ; Déb. Parl. Ass. Nat. 1919, p. 3932-3935.

Députés du même parti, M. Arnstadt et plusieurs de ses collègues proposèrent d'obtenir les 45 milliards voulus : 1/3 par un prélèvement extraordinaire sur le capital; 2/3 par un emprunt forcé portant 5 0/0 d'intérêt, frappé d'un impôt unique de 4 0/0 sur le capital, pendant les dix premières années, 3 0/0 pendant les dix années suivantes, et 2,50 0/0 après la vingtième année (12).

Deux membres du parti populaire, MM. Becker et Riesser, voulaient obtenir les 45 milliards en les répartissant sur 18 ans. Chaque année, on devait obtenir 2 milliards 5 :

4/5 par un impôt sur le capital annuel progressif;

1/5 par un emprunt forcé immédiat portant 5 0/0 d'intérêt. (Remarquons que le taux ne variait guère avec les projets). On retiendrait franchement sur les revenus de cet emprunt, sans créer d'impôt hypocrite, 4/5 pendant les dix premières années, 3/5 pendant les dix années suivantes, 2/5 de la vingtième à la trentième année, 1/5 de la trentième à la quarantième (13).

M. Riesser, reprenant sa proposition plus tard avec son collègue du parti populaire, M. Winnenfeld, modifia son idée primitive : le Reichsnotopfer serait remplacé moitié par un impôt annuel et progressif, moitié par un emprunt forcé sans intérêt pendant dix ans, puis portant 1 0/0 d'intérêt pendant les dix années suivantes, et ainsi de suite jusqu'au maximum de 5 0/0 (14).

(12) Doc. Parl. Ass. Nat. 1919, n° 1612 et 1802; Déb. Parl. Ass. Nat. 1919, p. 3945.

(13) Doc. Parl. Ass. Nat. 1919, n° 1682 et 1799 et Déb. Parl. Ass. Nat. 1919, p. 3927 et s., 3931, 3961, 3962, 4114, 4115.

(14) Annexe p. 27, V. proposition Rapp. p. 4 et annexe p. 32.

III. — VOTE DU REICHSNOTOPFER APRÈS OPPOSITION DE LA DROITE

Les préambules de ces projets montraient les avantages que la classe possédante reconnaissait à l'emprunt forcé par rapport au prélèvement sur le capital.

Avant tout, c'était l'esprit de lésine qui dominait. Le raisonnement était simple : on proposait l'emprunt forcé afin de reculer, par sa discussion, la date du sacrifice. Mais aussi l'emprunt forcé avait un avantage primordial pour ceux qui le préconisaient : l'intangibilité des fortunes. Le contribuable recevait un titre qui aurait pu être réalisé lorsque l'Allemagne serait revenue à sa prospérité ancienne. Le prêteur n'était pas dépouillé comme la « victime » du prélèvement. Les titres d'emprunt pouvaient gager des ouvertures de crédit.

Non seulement dans l'emprunt forcé le contribuable n'est pas dépouillé, mais il recevra dans un avenir déterminé un intérêt. Le Trésor n'aura rien ou fort peu à déboursier de suite, grâce aux systèmes prévus : retenue totale ou partielle des intérêts, impôt sur les coupons ou sur le capital d'emprunt.

Enfin et surtout, l'emprunt forcé allemand devait réaliser la conversion des titres existants de la dette intérieure; les Alliés ne pourraient guère s'emparer de son produit, alors qu'ils pourraient saisir les recettes obtenues du fait du Reichsnotopfer.

La gauche répondit facilement à ces objections.

D'abord, avec l'emprunt forcé, la dette de l'Etat ne serait en rien diminuée, et là se trouvait un inconvénient primordial. Notons qu'on songeait à rendre cet emprunt amortissable (15).

Puis, le sacrifice que la droite nommait « spoliation », serait aussi grand pour l'emprunt forcé que pour le Reichsnotopfer. Sacrifice définitif, on peut presque en avoir la certitude, car,

(15) Proposition du député Hugenberg. V. plus haut p. 222.

que vaudront les titres d'un tel emprunt, lancés par milliards, sur le marché allemand ?

« L'emprunt forcé, disait Erzberger, mettrait sur le marché
« 30 milliards d'obligations du Trésor portant 1 0/0 d'intérêt.
« Il est clair que si les emprunts de guerre à 5 0/0, valeur
« nominale 100 marks, sont cotés 77, le 1 0/0 ne devrait l'être
« qu'à 15. Puisque le taux de l'intérêt des titres de l'emprunt
« forcé doit s'accroître par la suite, on peut admettre un cours
« de 20 à 22 marks » (16).

Et le député démocrate Waldstein (17) résumait de la même façon son impression : « Un titre portant 1 0/0 d'intérêt, émis
« lorsque le 5 0/0 est coté 75, 76, aurait une valeur de gage
« qu'il vaudrait mieux ne pas faire connaître; elle serait telle-
« ment minime que, vraisemblablement, la Bourse, animée de
« sentiments patriotiques, ne coterait pas ces papiers afin
« qu'ils ne pèsent pas sur les cours des autres valeurs. »

Le député Riesser, du parti populaire, prétendait que le cours serait supérieur à 22, de même M. Becker (18).

Donc, ces titres ne serviraient pas de gages à des avances ou à des ouvertures de crédit. Leur dépréciation se communiquerait à tous les titres d'Etat, et, partant, la classe possédante ferait un lourd sacrifice, aussi lourd et plus instable que celui qu'elle aurait fait pour le Reichsnotopfer.

Quant aux impôts, ils ne seraient en rien diminués, le service de la Dette n'étant en rien allégé.

Telles étaient les réponses logiques des démocrates, mais ils insistaient aussi sur l'argument social : le prélèvement sur le capital n'alourdit pas la dette, c'est un sacrifice franc et

(16) Débats parl. Ass. Nat. 1919, p. 3967. Même sens Strutz Reichsnotopfer und Zwangsanleihe, p. 5. (Deutsche Juristen Zeitung), cité par Badulesco, p. 288.

(17) Déb. Parl. Ass. Nat. 1919, p. 4121.

(18) Badulesco, p. 289.

loyal; il n'en est pas de même de l'emprunt forcé (19). Qui donc va supporter les charges d'arrérages, et peut-être d'amortissement d'un tel emprunt? Les contribuables, tous les contribuables. Les classes pauvres paieraient sans que les classes riches aient fait de sacrifice appréciable. « Croyons-nous vraiment que notre peuple, disait en 1919 le député Farwick (20) « (du centre), avec des millions d'existences ruinées et déposées, admettrait tranquillement que la fortune acquise « laissée intacte par la guerre et par cette détresse, acquière « encore une créance contre l'Empire, alors que la plus grande « partie du peuple doit dépérir dans la misère et la pauvreté? »

La loi du 31 décembre 1919, votée par l'Assemblée de Weimar, vint édicter un prélèvement sur le capital tellement atténué que ses partisans refusèrent de s'y rallier. Deux lois encore fort timides vinrent, le 22 décembre 1920 et le 6 juillet 1921, renforcer cette mesure.

Le Reichsnotopfer fut un échec lamentable : dans la première année, 1920, le prélèvement avait produit 1.357 millions de marks-papier, pour un budget de plus de 100 milliards de dépenses. Jusqu'en juin 1921, le Reichsnotopfer avait produit 15 milliards, dont 10 en titres dépréciés des anciens emprunts de guerre et 5 en marks-papier (21). Il y avait eu une sorte d'amortissement, sans plus.

IV. — DU REICHSNOTOPFER A LA ZWANGSANLEIHE

A. — 1920. — *Intervention de Havenstein*. — La situation de l'Allemagne devenait inextricable. Il fallait à tout prix reculer la faillite, inévitable cependant.

On devait tout essayer : à présent, cela n'avait plus grande

(19) V. Jèze, ouvrage cité, p. 499.

(20) Déb. Parl., Ass. Nat. 1919, p. 3958.

(21) *Le Temps*, 27 janvier 1922.

importance. « Il faut reconnaître que de la part du Gouvernement, comme de celle des factions, les questions fiscales « sont traitées aujourd'hui avec moins de passion et d'un « point de vue plus réaliste que durant la première année de « l'Assemblée nationale », écrivait le publiciste Delbrück (22), et la réalité est assez triste : on est arrivé à la conviction qu'une « hypertension du ressort fiscal » conduit à la fraude, acte récusable sans doute, « mais acte de légitime défense avec « lequel il faut compter comme avec une réalité économique ».

L'idée d'emprunt revint donc naturellement.

En novembre 1919, il avait été émis, avant le vote du Reichsnotopfer, un emprunt à lots (23) (Pramienanleihe, le 10^e grand emprunt de guerre) au pair, amortissable en 80 ans. Il pouvait être souscrit moitié en espèces, moitié en titres 5 0/0 des emprunts de guerre. Le produit avait été infime (24). Aussi « aucun expert ne croyait plus à un emprunt volontaire sous « la forme habituelle » (25).

Donc, logiquement, dès 1920, la question de l'emprunt forcé ou Zwangsanleihe revenait se poser. Les conservateurs, plus faiblement cependant qu'auparavant, parlaient encore d'emprunt forcé lorsqu'on les menaçait de renforcer sérieusement le Reichsnotopfer.

Le 1^{er} décembre 1920, M. Havenstein, président de la Reichsbank, proposa à la commission fiscale du Reichstag un emprunt forcé de 4 0/0 à la place des lois renforçant le Reichsnotopfer. Cet emprunt rapporterait environ vingt milliards.

(22) V. Delbrück, avocat, Stettin : article dans l'*Allgemeine Steuer Rundschaù*, 1^{er} août 1922, n° 15, p. 1 et s.

(23) V. Jèze, Cours de science des Finances, 6^e édit., 1922, le *Crédit public*, p. 388.

(24) V. plus loin, p. 234.

(25) V. Delbrück, article cité. Cet emprunt à primes a donné 1.800.000 m. V. discours Wirth au Reichstag, 26 janvier 1922.

« La dette flottante qui est, disait-il, de 147 milliards, va
« augmenter cette année d'une trentaine de milliards. D'autre
« part, la perception du Reichsnotopfer rencontrera de grosses
« difficultés techniques » (26). Le Ministre des Finances
Wirth, qui était d'accord avec M. Havenstein, dit qu'il songe-
rait à l'emprunt forcé s'il pouvait compter sur l'appui des
partis.

Les déclarations de M. Havenstein eurent un grand reten-
tissement dans les milieux financiers, industriels et commer-
ciaux. Le directeur insistait surtout sur ce fait qu'il était néces-
saire d'arrêter l'inflation fiduciaire, « sans cela, disait-il, il
« serait impossible de sortir l'Allemagne du chaos financier ».

Le 2 décembre, le Ministre de l'Economie de l'Empire,
M. Scholz, se déclara partisan de l'emprunt forcé duquel il
pensait retirer 20 milliards, alors que les lois renforçant le
Reichsnotopfer donneraient 15 milliards. « Toutefois, il fau-
« drait, ajoutait-il, être fixé sur l'emprunt forcé dont on parle,
« et, en tous cas, l'adoption d'urgence du projet relatif au
« Reichsnotopfer est ce qui presse le plus. »

Le 3, M. Havenstein donnait quelques détails sur cet
emprunt qu'il proposait (27). Chacun devait souscrire le 1/4
de sa fortune déclarée, exception faite pour les toutes petites
fortunes pour lesquelles il y aura des « adoucissements » et
pour la grande industrie qui ne devait payer que sur le 1/8 de
son capital. Cette exception était absolument injustifiée; il y a
bien des procédés pour amener la grande industrie à faire tout
son devoir, sans arrêter pour cela la production (28), d'autant
plus que la grande industrie, le grand commerce et la haute

(26) V. les journaux allemands de l'époque, et spécialement la *Frankfurter Zeitung* et la *Vossische Zeitung*. V. également le *Temps*, 3, 4, 5, 19 décembre 1920.

(27) *Journal de huit heures du soir*, du 3 décembre 1920.

(28) V. Léon Blum, discours Chambre des Députés, 15 avril 1920.

banque forment l'élément belliciste allemand; cette classe est extrêmement riche; c'est elle qui possède le capital et les devises étrangères; c'est à elle que les Alliés devraient s'adresser pour les réparations. Elle se trouve devant une majorité de petits bourgeois, fonctionnaires et rentiers et d'ouvriers fort pauvres et trop disciplinés, auxquels le Reich s'adresse lorsqu'il a besoin de réels sacrifices. Quoiqu'il en soit, M. Havenstein voulait que son emprunt portât 4 0/0 d'intérêt. Le produit attendu était de 20 milliards; « ce résultat ne produirait d'effet
« sur la dette flottante que pendant 6 mois; cela nous permet-
« trait de gagner du temps, et il faut que nous en gagnions
« jusqu'à ce que le chiffre des réparations soit définitivement
« fixé et jusqu'à ce que nous soyions en mesure d'établir un
« budget équilibré ». C'est là le point fondamental selon M. Havenstein : savoir ce qui est dû, pour revenir à la stabilité. Le Directeur de la Reichsbank était persuadé que son emprunt produirait bonne impression à l'étranger, et que la « valûta » (cours du change) serait améliorée.

Mais M. Scholz l'avait dit : il était urgent avant tout de voter le renforcement du Reichsnotopfer. M. Wirth se rangea à son côté et fit savoir à la Commission fiscale du Reichstag, le 17 décembre 1920, qu'il ne présenterait pas de projet d'emprunt forcé, les partis ne lui semblant pas favorables à une telle mesure. Quelques jours après était votée la première loi modifiant le Reichsnotopfer (22 décembre).

Ce n'était que partie remise.

B. — *Reprise de la question par l'opinion et le Parlement sur l'intervention de la Commission des Réparations.*

Situation financière. — La situation devenait tout à fait critique. Le 13 janvier 1922, la Commission des Réparations, réunie à Cannes, sommait le Reich de lui soumettre un programme de garanties et d'assainissements financiers, de manière à équilibrer le budget. La circulation se montait alors à 115.375.766 marks, pour 1.009.183 marks de couverture.

Pour juger de la situation financière de l'Allemagne, disons que le projet de budget pour la période comprise entre le 1^{er} avril 1922 au 31 mars 1923 avait été déposé, approuvé par le Conseil d'Empire, puis défendu le 30 janvier au Reichstag par le D^r Hermes :

1° Budget ordinaire :

Dépenses	86.700.000.000
Recettes	103.200.000.000
Excédent	16.500.000.000

2° Budget extraordinaire :

Dépenses	4.945.000.000
Recettes	1.849.000.000
Déficit	3.096.000.000

3° Budget des Postes et Télégraphes :

Déficit	2.450.000.000
---------------	---------------

Budget des Chemins de Fer :

Déficit	6.780.000.000
---------------	---------------

4° Budget pour réparations : Somme nécessaire pour l'exécution du traité : 187.500.000.000.

Avec les 16.500 millions d'excédent du Budget ordinaire, le déficit total du budget de 1922 est de 183.300.000.000 (127,5 + 3,09 + 2,45 + 6,8 — 16,5), contre 162 milliards en 1921 (29).

La politique du compromis. — Devant de tels chiffres et pour répondre à l'invitation de la Commission des Réparations, qui, par décision en date du 13 janvier l'avait demandé, le Gouvernement Wirth songea à remanier tout le système fiscal allemand, d'accord avec les partis. C'est ce qu'on a nommé la recherche du compromis fiscal (30).

(29) V. le *Temps*, 21 et 31 janvier 1922, et Bull. financ. du Haut-Commissariat Français dans les pays rhénans, février 1922, p. 11 et s.

(30) Pour les origines du Compromis, voir Bulletins quotidiens de la Soc. d'études et d'informations économiques, 10, 13, 27 janvier 1922.

Dès l'abord, bien des autorités compétentes furent sceptiques quant au résultat d'une pareille recherche (31). On craignait, d'autre part, la démission du cabinet Wirth qui avait, jusqu'à un certain point, la confiance des Alliés.

D'abord, on rechercha l'entente entre les majoritaires et le centre décidés à faire quelques sacrifices. « Le compromis » dont il est question entre le centre et les majoritaires, écrit « la *Gazette de Voss* (32), prévoit une imposition plus considérable des grosses fortunes, la perception immédiate du « deuxième tiers du Reichsnotopfer, et enfin, l'éventualité d'un « emprunt forcé. »

Le 20 janvier, les députés majoritaires, dans la crainte de voir tomber Wirth, donnaient plein pouvoir à leur Président pour conclure l'accord avec le centre. L'emprunt forcé devait être la base de l'accord (33). Il devait, au dire du socialiste Lœbe, Président du Reichstag, rapporter 2 à 3 milliards de marks-or (34).

La même semaine, le 25 janvier, populistes, centre et démocrates se réunissaient en présence de M. Walther Rathenau et de M. Wirth. Celui-ci leur proposait un emprunt forcé établi sur les bases suivantes (35) :

- « 1° Une loi serait votée sans délai, instituant un emprunt « forcé pour un montant de 40 milliards de marks-papier;
- « 2° Cet emprunt ne porterait pas d'intérêt pendant cinq « ans;

(31) Ce fut le cas de l'ancien Chancelier Hermann Müller qui prétendait qu'on ne pourrait arriver à donner satisfaction aux socialistes majoritaires.

(32) *Vossische Zeitung*, 18 janvier 1922.

(33) *Temps*, 21 janvier 1922.

(34) V. de Guillerville, *Temps*, 27 janvier 1922.

(35) *Temps*, 27 janvier 1922 : Le Compromis fiscal et le paiement des réparations.

« 3° Il remplacerait et annulerait les perceptions projetées
« pour la présente année, en vue de réaliser l'encaissement
« des 2/3 du Reichsnotopfer;

« 4° Il serait incorporé à la loi fiscale;

« 5° Il serait souscrit d'après les règles de l'impôt sur les
« ~~Reichs~~ taxes, ou bien il serait réparti d'après le système Hachen-
« burg entre les organisations économiques. »

Les leaders conférèrent avec leurs partis et se réunirent à nouveau pour tomber d'accord sur les points suivants :

1° L'emprunt ne serait pas de 40 milliards de marks-papier, mais d'un milliard de marks-or (36). On était arrivé à cela sur l'instance des socialistes. Le raisonnement était simple : le mark-papier n'avait aucune valeur stable. Si on se décidait à lever un milliard de marks-or, la valeur était sûre et ne pouvait changer, d'où une stabilité pour le porteur de titres qui avait intérêt à maintenir cette stabilité et à élever la valeur du mark, et qui, quel que soit le cours, savait ce qu'on lui devait et quels intérêts on lui paierait. Mais, comme le fit remarquer Georg Bernhard, rédacteur en chef de la *Vossische Zeitung* (37), c'était l'instabilité pour le Budget du Reich qui, au lieu d'une somme fixe en papier à payer, aurait une somme inconnue à verser lors de l'amortissement et du paiement des intérêts. La situation pouvait même devenir fort dangereuse si, comme le prévoyait Bernhard avec juste raison, la dépréciation du mark continuait. Sa thèse a, nous le verrons, finalement triomphé (38). Elle a ce défaut, contrepartie de ce que nous avons vu, que le Reich n'a plus intérêt à empêcher la dépréciation du mark ; au contraire, plus le mark tombe, moins le Reich aura à rembourser.

(36) V. Guillerville, *Temps*, 27 janvier 1922.

(37) Bulletin, 30 janvier 1922, et *Vossische Zeitung*, 29.

(38) V. plus loin, p. 255.

2° L'emprunt serait émis avant Juillet 1922.

3° Il serait imposé selon les rôles de l'impôt sur les fortunes et ne porterait pas intérêt pendant 5 ans.

4° On percevrait, en 1922, une partie du 2^e tiers du Reichsnotopfer, qui viendrait en déduction de l'emprunt forcé.

5° On renoncerait — suprême concession à la droite — à l'impôt sur l'accroissement des fortunes depuis la fin de la guerre.

Le 26 janvier, le Chancelier prononçait au Reichstag un discours important (39).

Après avoir défini sa politique et répondu à la déclaration ministérielle du Président Poincaré, M. Wirth parla du compromis dans les termes suivants : « La lutte fut chaude pour « amener les partis à collaborer... Permettez-moi d'esquisser « comme suit la situation fiscale : le rendement total de nos « impôts en général, après acceptation des lois fiscales,... est « évalué à 100 milliards de marks au lieu de 55 du budget « de 1921, soit approximativement le double. Pour ce faire, « un compromis était nécessaire qui est réalisé aujourd'hui « (Rires parmi les nationalistes). A ce compromis se sont « ralliés les partis, depuis les socialistes majoritaires jusques « et y compris le parti populaire allemand. » (Agitation chez les nationalistes et rires ironiques chez les indépendants). Et donnant les huit grandes modalités du compromis, M. Wirth exposait ainsi la première :

« L'impôt sur l'accroissement de la fortune doit être de « 200 millions. De plus, nous proposerons au Reichstag le « vote d'un emprunt intérieur forcé d'une valeur équivalente « à un milliard de marks-or, non productif d'intérêts pendant « les trois premières années et destiné à couvrir les dépenses « du budget de 1922. »

(39) V. Bulletin financier du Haut-Commissariat de la République française dans les provinces du Rhin, février 1922, p. 8, 9, 10.

Suivait l'énumération des relèvements apportés aux anciens impôts.

La presse allemande fut loin d'être unanime à approuver les déclarations du Chancelier. Les réflexions des journaux de droite (40) prouvaient surabondamment que les capitalistes avaient légèrement modifié leur point de vue depuis les premières discussions sur le Reichsnotopfer.

C'est le 28 Janvier que le « rapport demandé au Gouvernement allemand par décision de la Commission des Réparations du 13 Janvier 1922 (Cannes) » (41), arriva à cette Commission. Dans la première partie de ce rapport concernant « un projet de réforme avec des garanties appropriées pour le budget et la circulation fiduciaire du Reich », au troisième article intitulé « Réduction de la dette flottante et de la circulation fiduciaire », le Docteur Wirth promet définitivement l'emprunt forcé. « La Sparprämienanleihe (emprunt à primes) émise fin 1919... n'a fait entrer dans les caisses du Reich que 1,8 milliard » ; il faut donc recourir à l'emprunt forcé ; « le Gouvernement allemand va procéder à l'émission d'un emprunt forcé dont le rendement est destiné

(40) Voyons quelques critiques ironiques de la presse. La *Deutsche Tageszeitung* du 27 janvier déclare, avec une franchise un peu rude ; « L'emprunt forcé sera productif en ce sens qu'il nous permettra, sans écoulement de nos finances et de notre économie publique, d'atteindre le jour où le monde sera mûr pour la revision du Traité de Versailles ».

La *Zeit*, organe officieux des populistes, s'exprime en ces termes : « Nos amis ont bien fait d'accepter cet emprunt forcé en échange de l'abandon d'autres impôts, parce que maintenant les capitalistes sont garantis, une fois pour toutes, contre les folles revendications fiscales des socialistes... Cet emprunt forcé n'est qu'un expédient politique. Le fait de l'avoir accepté n'en garantit pas le succès, étant donnée l'incapacité de l'administration ».

Le *Boersen Courier*, organe du monde des affaires, y voit « un emprunt de parade dont le produit, en tous cas, ne suffira pas au paiement des réparations ».

(41) V. tous les journaux du 30.

« à enrayer l'accroissement de la dette flottante. Si le Gouver-
« nement s'est résolu à recourir à cette *mesure extrême*...
« c'est pour être à même de financer, tout au moins *pour*
« *l'année 1922, les prestations de réparations, en se passant,*
« *autant que possible, des services de la planche à billets.* »

On voit que le Chancelier ne se faisait aucune illusion ; la mesure est extrême, il faut essayer de se passer — *autant que possible* — des émissions effrénées de billets ; M. Wirth sait parfaitement que cela ne sera pas possible. Réduire la dette flottante, voilà aussi le grand souci du Gouvernement du Reich. L'emprunt forcé permettra de consolider la dette à court terme, soit en rachetant les titres, soit en les admettant en paiement de la souscription. C'est ce même souci qui anima le Ministre par intérim des Finances, le Docteur Hermès, lorsque, le 30 janvier, il défendit le budget d'Empire au Parlement (42).

« La dette flottante atteint à l'heure actuelle 250 milliards
« de marks, disait M. Hermès. Il est clair qu'à l'aide des seuls
« impôts, nous ne pourrons pas sortir d'embarras ; dans un
« avenir prochain, nous devons par conséquent, prendre une
« décision sur l'émission d'un emprunt forcé... ce sacrifice
« demandé aux classes possédantes sera, aux yeux de tous la
« preuve que le Reich fait les plus grands efforts pour collabo-
« rer à la reconstruction du monde. Mais l'emprunt forcé ne
« suffira même pas à équilibrer le seul budget des réparations
« (Interruptions : Inouï !). Il nous faudra donc, en outre,
« avoir recours à un emprunt intérieur librement consenti ». Le Ministre ne se faisait pas non plus grande illusion sur cet emprunt libre.

Dès lors, les travaux préparatoires à l'emprunt forcé se poursuivirent activement (43). Mais la réussite de la Zwangsan-

(42) *Kölnische Zeitung*, 31 janvier.

(43) *V. Berliner Tageblatt*, 1^{er} janvier.

leihe n'aurait pas empêché le budget extraordinaire de présenter un déficit de 70 à 80 milliards de marks. Les parlementaires le savaient, surtout après le discours du Docteur Hermès. Aussi songeait-on à un emprunt international pour couvrir le reste.

La discussion des projets compris dans le « Compromis » fut très âpre au Reichstag. Le parti populaire se dégagea de ce compromis qu'il avait approuvé (44). Le Chancelier dut chercher une nouvelle majorité. Le Docteur Hermès déclara (45) qu'il prendrait pour assiette de la Zwangsanleihe celle de l'impôt sur la fortune de 1922 (Vermögenssteuer et non plus Reichsnotopfer), et qu'il exigerait la perception d'un tiers du Reichsnotopfer en attendant l'établissement des rôles du Vermögensteuer. Quant l'intérêt, après les trois premières années, il continuera à être bas.

Les experts du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, de la classe ouvrière furent entendus (46).

En face de la thèse officielle se plaçaient d'autres thèses.

Les social-démocrates étaient devenus partisans de l'emprunt forcé, mais le voulaient plus vif. Cet emprunt est fait, disaient-ils, pour avoir de l'argent plus rapidement (47).

(44) *Frankfurter Zeitung*, 23 février 1922, n° 145.

(45) *Frankfurter Zeitung*, 1^{er} mars 1922, n° 162.

(46) Cote de Bruxelles, 5 mars 1922. *Frankfurter Zeitung* du 8 mars 1922, n° 180. La Ligue d'exploitation (Allgemeiner deutscher Gewerkschaftsbund) nomma une commission de 5 membres pour conférer avec le Gouvernement au sujet de l'emprunt. La droite déclara que c'était un nouveau ministère.

(47) Dans la *Welt am Montag*, 6 mars, M. von Gerlach écrit : « Cet emprunt ne serait profitable que si on l'appliquait cette année dans son intégralité. Autrement, le Reich se verra obligé sous peu de recourir à d'autres mesures fiscales et de compliquer de nouveau toute cette question déjà si difficile à régler. » Il réclame la saisie des valeurs réelles qui amènerait l'union des classes ouvrières.

Les démocrates voulaient le compromis à tout prix (48) et soutenaient même les détails qu'ils avaient combattus.

La droite (centre, populistes, nationalistes) combattait désormais cet emprunt qu'elle avait soutenu lorsqu'on discutait le Reichsnotopfer. Elle demandait, au sacrifice qu'elle allait faire, des compensations impossibles (49). Ou bien les populistes, prenant la thèse contraire à celle des social-démocrates, et soutenus en cela par le Docteur Hermès, prétendaient que l'administration des Finances était surchargée et qu'il fallait remettre cet emprunt à plus tard (50). C'était contraints et forcés d'ailleurs que les populistes envisageaient cet emprunt.

Ayant hâte d'en finir avant la conférence des Ministres des Finances à Paris, M. Wirth déclarait : « Puisqu'il faut avaler « la pilule, faisons-le résolûment, c'est une nécessité si nous « voulons être pris au sérieux à l'étranger (51). »

M. Hermès avait, nous l'avons vu, fait une proposition intermédiaire (perception du 1/3 du Reichsnotopfer). Pour concilier

(48) *Frankfurter Zeitung*, 3 mars 1922, n° 168, et *Demokratische Zeitungsdienst*.

(49) La *Taegliche Rundschau* du 3 mars demandait la suppression de la journée de 8 heures en compensation du sacrifice des classes bourgeoises.

Les populistes demandaient . 1° que le rendement de l'emprunt ne serve qu'à la couverture des dépenses nécessitées par prestations en nature, et non à la liquidation du déficit du budget des Postes et des Chemins de Fer.

2° Que le Gouvernement s'engage à soumettre dorénavant les projets d'accords avec les Etats étrangers à l'assentiment du Parlement (il s'agissait d'accords concernant les prestations allemandes, comme l'accord de Wiesbaden). V. Radio, 9 mars 1922, *Journal*, 9 mars 1922. Ils renforcèrent d'ailleurs leurs exigences. (V. note ci-dessous).

(50) Voir à ce propos l'intéressante dépêche de l'Agence Havas, du 4 mars 1922, sur le sabotage de l'emprunt forcé par les partis bourgeois. V. aussi le Bulletin quotidien d'Etudes et d'Informations économiques du 4 mars (organe du Comité des Forges).

(51) V. Le Reichstag votera-t-il l'emprunt forcé? *Petit Parisien*, 6 mars 1922.

encore mieux les partis, le Ministre proposa aux leaders de la coalition (social-démocrate, démocrates, centristes et populistes) que, provisoirement, les contribuables fissent leur déclaration volontairement et que les paiements anticipés fussent perçus sur ces bases. Des primes seraient prévues pour les versements faits avant le 1^{er} juillet, des taxes supplémentaires pour les paiements faits après cette date. C'est le procédé classique qu'ont employé tous les pays ayant eu recours à l'emprunt forcé ; procédé qui, d'ailleurs, ne réussit jamais à vaincre la fraude ou l'omission de la déclaration volontaire. Les primes n'avaient guère d'importance, n'avait-on pas intérêt à payer plus tard, même avec une surtaxe, étant donné la dépréciation continue du cours du mark ? (52).

Le 9 mars, se réunissaient, sous la présidence du Docteur Spahn, le Chancelier, le Ministre Rathenau, les représentants des populistes et populistes bavarois, les socialistes majoritaires, des démocrates, du centre. Les populistes, par l'organe du Docteur Becker, posèrent leurs conditions d'adhésion au compromis. Ces conditions, d'ailleurs sages, furent acceptées par les autres partis. Mieux que cela, M. Hermès, homme des populistes, Ministre du Ravitaillement et Ministre intérimaire des Finances, prit définitivement le portefeuille des Finances. On pouvait donc prévoir la réalisation de l'emprunt forcé et des quatorze projets fiscaux (53).

(52) V. Vorwaerts, 7 mars 1922.

(53) Ces conditions étaient définitivement les suivantes (*Petit Parisien*, 10 mars ; *Temps*, 11 mars ; *Homme Libre*, 11 mars) : 1^o Les ressources créées ne seront pas employées à combler les déficits des administrations de l'Etat, des Postes et Chemins de fer, et, en particulier, le produit de l'emprunt forcé ne servira qu'au paiement des dettes intérieures contractées en exécution du Traité de Paix, des livraisons en nature effectuées par l'industrie allemande ;

2^o L'administration de l'Empire sera simplifiée et des économies seront réalisées ;

3^o Le régime de taxation et de réquisition cessera le plus tôt possible ;

4^o Les milieux financiers et le Parlement participeront à l'élabora-

DISCUSSION AU CONSEIL ÉCONOMIQUE D'EMPIRE. — La Commission financière du Conseil économique d'Empire fut saisie, le 10, de la question d'emprunt forcé (54). Dès l'abord, le Docteur Hilferding fit les objections présentées autrefois par le Ministre Erzberger : l'emprunt forcé sera-t-il capable d'atteindre son but, c'est-à-dire de couvrir le déficit provoqué par les réparations ? Il faut s'attendre à ce que les titres tombent à 20 % de leur valeur nominale. Il y aurait donc, de la part du contribuable, un pur sacrifice de 80 %.

Hilferding, dans son rapport, avait calculé :

A) Que la perte pour les assujettis était sensiblement la même que celle qu'ils auraient subie en payant les impôts auxquels l'emprunt se substitue ;

B) La rentrée de l'emprunt ne ralentira pas l'émission des billets.

a) parce qu'elle sera tardive,

b) parce que le total de l'emprunt sera inférieur des 2/3 aux besoins,

c) Parce qu'une partie du produit de l'emprunt reviendra aux prêteurs du fait des prêts sur titres de la Reichsbank.

Au total, l'opération sera onéreuse et créera une dette-or destinée à grandir.

Hilferding fit accepter une motion de doute sur les résultats de l'emprunt forcé. La commission tient, disait en substance cette motion, l'émission d'un emprunt forcé comme très dou-

tion des conventions résultant du Traité de Paix et qui présentent une grande importance financière et de principe ;

5° L'émission des Bons du Trésor sera réduite dans la mesure du possible.

De plus, le Ministre des Finances jouira d'un droit de vote sur toute dépense nouvelle (ceci en l'honneur de la nomination définitive à ce poste de M. Hermès, homme des populistes).

(54) V. *Frankfurter Zeitung*, 11 mars 1922, n° 188, et 12 mars, n° 191.

teuse économiquement. L'exigence suprême de la politique financière : l'établissement de l'équilibre dans le budget, ne pourra s'accomplir. L'inflation se prolongera. L'emprunt forcé avilira pour longtemps le mark d'emprunt et nuira au crédit de l'Allemagne.

C'était l'idée radicalement opposée à celle du chancelier Wirth qui voyait dans l'emprunt forcé un moyen de restreindre l'inflation, et surtout une possibilité de crédit pour l'Allemagne, étant donné sa bonne volonté reconnue par les Alliés.

Accord de la Commission des Finances du Reichstag. — Le 11 mars, la Commission des Finances se réunit pour discuter le Mantelgesetz (loi préliminaire), dont le nom officiel est Gesetzentwurf über Änderungen in Finanzwesen (Projet de loi sur les transformations financières). Le paragraphe 1^{er} était le suivant : « Le Gouvernement du Reich va émettre un emprunt « forcé d'un milliard de marks-or, sans intérêts les trois premières années ». Le paragraphe 2 prescrivait l'entrée en vigueur des quatorze lois fiscales. La discussion fut vive (55). Le socialiste Bernstein se plaignit du vague de la loi de l'absence de limites pour l'établissement et le paiement de l'emprunt forcé.

Le Dr Helfferich, leader nationaliste, se plaignit du fait que son parti ignorait le projet d'emprunt forcé. Les nationalistes ne pouvaient donc avoir une opinion sur ce sujet, sinon qu'il est absurde de faire évaluer par le contribuable, avant octobre 1922, sa fortune au 31 décembre 1922. Et le Dr Helfferich de dire que son parti ne voterait ni le paragraphe 1^{er}, ni le Mantelgesetz.

La coalition gouvernementale (socialistes majoritaires, démocrates, centre) vota pour le projet (56). Seuls, les nationalistes,

(55) *F. Z.*, 12 mars 1922, n° 191, Débats du Reichstag.

(56) La Ligue d'exploitation (v. plus haut, p. 236, note 1), vota le projet de l'amendement Tarnow, représentant les syndicats libres préconisant les souscriptions préalables.

les socialistes indépendants et les communistes votèrent contre.

Dès lors, le projet détaillé du Ministère des Finances fut discuté (57).

En voici les grandes lignes :

Le Projet. — L'emprunt serait de 1 milliard de marks-or, soit 50 milliards de marks-papier (et non plus 40). La fortune globale allemande était, grossomodo, évaluée à 1.000 milliards de marks-papier ; c'est donc 5 % que l'on va exiger.

Seraient exonérés : les capitaux en pleine propriété inférieurs à 100.000 marks et les capitaux en nue propriété et immeubles urbains d'une valeur inférieure à 1.000.000 de marks, à la condition que le revenu de leurs possesseurs ne fut pas supérieur à 40.000 marks en 1922.

La répartition sera progressive et se fera de la façon suivante :

FORTUNE	SOUSCRIPTION FORCÉE	POURCENTAGE
250.000	5.000	2
500.000	15.000	3,3
750.000	30.000	4
1.000.000	50.000	5
2.000.000	150.000	7,5
3.000.000	250.000	8,3
5 000.000	450.000	9
10.000.000	950.000	9,5
20.000.000	1.950 000	9,75

(57) V. Bulletin quotidien d'études et d'informations économiques, 14 mars 1922, l'Emprunt forcé en Allemagne, et l'article détaillé du *Peuple*, 16 mars 1922.

En d'autres termes, taux de 2 % pour la première tranche de 250.000, 4 % pour la seconde, 6 % pour la troisième, 8 % pour la quatrième, etc...

Pour l'assiette : le mémoire du Ministère prévoyait la déclaration individuelle des assujettis, d'après la forme usitée pour l'Einkommensteuer (impôt sur le revenu). Pour les Unions industrielles ou commerciales, on leur laissait le soin de déterminer l'assiette en ce qui concernait leurs membres. Elles se formeraient en syndicats fiscaux et contracteraient un abonnement vis-à-vis de l'Etat (cela résulte de la correspondance entre Hermès et Wirth).

Donc, on arrivait à cette conception : le souscripteur se taxait lui-même et c'est un peu forcé. Les dernières évaluations d'Etat qui avaient eu lieu pour le Reichsnotopfer se rapportaient aux valeurs à la date du 31 décembre 1919. On n'était pas arrivé à la somme de 100 milliards; le mark est tombé depuis. L'administration, qui n'avait pas terminé encore les travaux d'assiette pour l'impôt sur le revenu de 1920 et 1921, ne pouvait faire l'évaluation immense de tous les capitaux, base de l'emprunt forcé, donc, le contribuable se taxerait lui-même ; mais on arrivait à des solutions plus inattendues. Quand un commerçant n'avait pas fait son inventaire, il ne pouvait savoir de quelle somme il était redevable; alors, il n'aurait qu'à payer un forfait égal au tiers du versement qu'il avait à faire pour le Reichsnotopfer. Le système des primes (58) qu'on avait fort discuté l'emportait : les paiements effectués avant le 1^{er} juillet 1922 bénéficieraient d'un escompte au taux de 5 %, et les paiements effectués après le 1^{er} octobre subiraient une majoration de 50 % et parfois de 25 %.

La base des souscriptions serait donc fixée sur la valeur, au 31 décembre 1922, et les travaux seraient terminés au plus tôt en 1923.

(58) V. p. ht., p. 238.

Le taux d'émission serait 100 °/°. Il n'y aurait pas d'intérêt pendant les trois premières années, puis l'intérêt serait de 3 à 4 °/°. Une caisse d'amortissement serait chargée des rachats en Bourse au-dessous du pair, et alimentée par un service annuel de 1 °/°. Pour les conditions d'avance de la Reichsbank, il fallait absolument éviter que cet emprunt n'aboutisse à une inflation fiduciaire nouvelle par le nombre des demandes d'avances. Aussi les conditions de la Reichsbank seraient moins avantageuses pour cet emprunt que pour les autres emprunts publics. La limite de prêt serait des 2/3 du cours de la Bourse, lequel serait lui-même fort bas, et le taux des avances serait de 5,50 au lieu de 5,25 pour les autres emprunts du Reich.

Discussion au Reichstag. — Le 16 mars, le Reichstag commença la discussion du projet concernant l'emprunt forcé et les 14 impôts remaniés (59). Le D^r Hermès, prenant la parole, montra que l'Allemagne faisait son dernier sacrifice. Le projet d'emprunt forcé ne contient encore que des « directives » d'ordre général, dit le Ministre. « Je me propose de soumettre « sous peu à la Chambre un projet de loi complet sur l'emprunt « forcé qui contiendra en même temps un projet prévoyant la « possibilité de l'émission d'un emprunt libre à côté de l'emprunt forcé. »

... Nous allons examiner l'idée d'un grand emprunt international tel qu'il est envisagé par les Ministres des Finances de l'Entente... Nous allons rechercher jusqu'à quel point un tel emprunt est compatible avec notre emprunt forcé.

Après une exhortation à la bonne volonté faite par le député Bernstein (socialiste), Helfferich reprit son attaque contre l'emprunt forcé « salaire dont on paie la collaboration de la « social-démocratie — expropriation sans but au profit de « l'Etat. — Obstacle au relèvement de l'Allemagne... qui

(59) V. Déb. parl. 16 mars 1922, F. Z., n° 205, 17 mars. V. *Temps* 18 mars 1922.

« n'améliorera en rien la solution du problème des réparations... »

Le 17 mars (60), au nom des démocrates, le Dr Fischer adjura de voter le compromis : « nous ne doutons pas, disait-il, « que, tant au point de vue fiscal qu'au point de vue économique, le compromis doit donner beaucoup à réfléchir, et que « tout parti a de graves raisons à opposer à l'emprunt forcé ; « mais la stabilité qu'assurait le compromis à notre industrie « répondrait à ces dangereuses critiques. » C'est donc au nom de sa vie industrielle que l'Allemagne doit prendre des responsabilités.

Nouvelle interprétation de la Commission des Réparations. — Dans la nuit du 21 au 22 mars 1922, la Commission des Réparations, en réponse : 1° à la demande de moratoire faite par le Gouvernement allemand, le 14 décembre 1921 ;

2° Au rapport fait par le Chancelier, le 28 janvier 1922, pour le remaniement des Finances allemandes (61), remettait à la Kriegslasten Kommission (commission allemande des charges de guerre), une note formée de deux documents :

Le 1^{er} fixait définitivement les paiements réduits, pour 1922, en accordant à l'Allemagne un moratoire jusqu'au 31 mai (62).

Le 2^e, exigeant en échange du moratoire des garanties financières. Nous n'y découvrons pas de paragraphe concernant directement notre sujet.

« Il a été déclaré, dit en effet le 2^e document, que le Reich se « propose de recourir à un emprunt intérieur obligatoire, mais « aucun projet n'a été présenté à la Commission, qui puisse « être considéré par elle comme susceptible de garantir efficacement les moyens de faire face aux charges du traité. »

Cependant, en vue d'un prélèvement et d'un emprunt forcé,

(60) F. Z. 18 mars, n° 208.

(61) V. plus haut, p. 234.

(62) 720 millions en espèces ; 1.450 millions en nature.

comme en vue du meilleur rendement des impôts, la Commission, dans un paragraphe spécial, exige des mesures sévères contre l'évasion des capitaux qui est véritablement l'obstacle quasi-insurmontable aux mesures analogues à celle que nous étudions (63).

La Commission, demandant pour les paiements la création de 60 milliards d'impôts nouveaux, dont 40 à lever en 1922, et cela se superposant au compromis, sa note fut accueillie, en Allemagne, par un tollé général. Le 28, le Chancelier Wirth déclarait au Reichstag la condition inadmissible. L'emprunt forcé, disait-il, donnera cependant plus de 60 milliards de marks-papier (on voit que le mark avait encore baissé), mais il ne parlait pas de sa réalisation.

Cependant, le Reichstag avait continué la discussion du compromis et spécialement des nouveaux impôts. Le 4 avril,

(63) **EVASION DES CAPITAUX.** Le Gouvernement allemand devra présenter à la Commission des Réparations, d'ici au 30 avril 1922, un programme de mesures destinées à mettre un terme à l'exportation abusive des capitaux.

Ces mesures devront viser tout spécialement à rendre plus efficace l'action de l'organisme créé par le Gouvernement allemand pour la perception des disponibilités en devises étrangères produites par l'exportation des marchandises, et services de toute nature, et, d'une manière plus générale, pour assurer le retour en Allemagne de la contre-valeur des exportations.

Le Comité des garanties élaborera avec le Gouvernement allemand une procédure destinée à renforcer et à élargir le contrôle qu'il exerce actuellement sur les exportations et la perception des devises dans toute la mesure nécessaire pour surveiller efficacement l'exécution des mesures ci-dessus visées.

Enfin, le Gouvernement allemand prendra toutes les mesures possibles pour provoquer le retour en Allemagne des capitaux antérieurement exportés.

Etant donné l'importance que la Commission des Réparations attache à éviter à l'avenir l'évasion des capitaux et à assurer la rentrée en Allemagne des capitaux déjà exportés, cette question fera l'objet d'un examen supplémentaire de la Commission des Réparations. La mise en vigueur, par le Gouvernement allemand, des mesures complémentaires que la Commission des Réparations pourra être amenée à lui demander constitue une des conditions du sursis.

eut lieu une nouvelle offensive d'Helfferich contre l'emprunt forcé (64). Le Dr Becker lui répondit au nom des populistes. Il combattait la politique d'exécution, mais il croyait que la Zwangsanleihe était nécessaire pour mettre sur pied le compromis. « Nous ne voulons plus remplir nos devoirs avec des « mesures de fortune, disait-il, nous voulons nous en occuper « avec la plus grande énergie », d'autant plus que l'impression sera favorable à l'extérieur. Malgré les nationalistes, les indépendants et les communistes, le projet fut adopté en troisième lecture.

Echange de notes entre le Gouvernement du Reich et la Commission des Réparations. — Le Gouvernement, plus fort après le vote du compromis, envoya, le 7 avril, trois jours avant l'ouverture de la Conférence de Gênes, sa réponse à la Commission des Réparations. Le Dr Wirth y répétait ce qu'il avait dit au Reichstag : seul un emprunt extérieur couvrirait la charge des réparations. Quant aux 60 milliards de nouveaux impôts, l'emprunt forcé, récemment accepté par les corps législatifs, produira cette somme. « En grande partie, il sera déjà réalisé en « 1922. Pendant trois ans, il ne devra pas produire d'intérêts; « il agira donc comme une contribution qui frappe exclusive- « ment la fortune. » Comme on le voit, le Gouvernement ne se faisait pas d'illusion sur cet emprunt forcé, tout son espoir allait à l'emprunt extérieur. Le 13, la Commission répondait, disant entre autres choses :

« Le Gouvernement allemand lui-même n'envisage pas la « possibilité de trouver dans l'emprunt forcé les moyens de

(64) F. Z. 5 avril 1922, n° 256. *Vossische Zeitung*, même date, n° 161, A. 67.

Helfferich : « La note de la Commission des Réparations tend à « transformer l'emprunt forcé en institution durable. Nous donnons « un avertissement de la dernière heure. Sans solution préalable du « problème des réparations, des emprunts, tant intérieurs qu'exté- « rieurs, sont impossibles. »

« couvrir la totalité du déficit. Or, il y a évidemment peu
« d'espoir que le crédit du Gouvernement allemand auprès de
« son propre peuple soit suffisamment rétabli pour lui permettre
« de réaliser des emprunts volontaires avant qu'il ait donné une
« preuve plus convaincante de son courage fiscal que celle
« qui est fournie par les propositions du « compromis fiscal »,
« par exemple en ce qui concerne la taxation des bénéfices
« actuels de l'industrie et du commerce. »

L'Allemagne devait donc, avant l' « Echéance du 31 mai », réorganiser à nouveau ses finances et trouver les 60 milliards en sus réclamés par la Commission des Réparations.

Le 5 mai, le Conseil d'Empire acceptait les modifications opérées au budget pour l'exécution du traité de paix et réclamées par la Commission des Réparations (65).

Enfin, le 9 mai (66), le Vice-Chancelier Bauer, en l'absence de M. Wirth, qui était à Gênes, répondit à la Commission des Réparations en proposant de faire un nouveau plan de réformes financières, mais en refusant de créer 60 milliards de nouveaux impôts.

M. Hermès à Paris. — M. Hermès vint le 14 à Paris s'entretenir avec la Commission au sujet de la note du 21 mars, accordant le moratoire. Il dit à son tour l'impossibilité de créer 60 milliards d'impôts nouveaux; mais suggéra l'idée absurde d'un emprunt intérieur libre, à côté de l'emprunt forcé, dont le projet détaillé n'était même pas encore déposé. La Commission des Réparations exigea des garanties. Mais toutes les propositions que l'Allemagne pouvait faire en vue d'une entente étaient subordonnées à la conclusion de l'emprunt international prévu par la Commission des Réparations qui réunit, pour dis-

(65) *Temps*, 6 mai : Il y a donc 288,4 milliards pour le budget des réparations. Malgré le moratoire et le compromis fiscal, il reste 139,9 milliards de découvert.

(66) *Temps*, 12 mai.

cuter de ce vaste sujet, les experts alliés et américains. le 24 mai 1922. (Conférence des banquiers.)

Intervention du Reichsrat. — Entre temps, le Reichsrat (Conseil d'Empire) s'occupait de l'emprunt forcé (67). Quelques modifications furent faites pour satisfaire la Commission des Réparations.

Le montant minimum de l'emprunt fut fixé, bien entendu, à 60 milliards de marks. Il ne produira pas intérêts jusqu'en novembre 1925 (les trois années prévues). Pendant les cinq années suivantes, il produira 2,5 %, et ensuite, 4 %. Il n'atteindra que les fortunes supérieures à 100.000 marks. La limite d'exemption sera portée à un million de marks en faveur des rentiers qui tirent la plus grande partie de leur fortune de leurs revenus, si ces revenus n'excèdent pas 50.000 marks.

En outre, le revenu ne sera pas soumis à la Zwangsanleihe, l'obligation à l'emprunt est en connexité étroite avec l'obligation fiscale visant l'impôt sur la fortune.

La base de taxation sera la fortune au 31 décembre 1921. Les montants perçus pour le Reichsnotopfer, en plus de ceux prescrits par la loi, devront être imputés sur l'emprunt forcé

Réponse définitive à la Commission des Réparations. — Le 28 mai, après des négociations laborieuses et des différends très vifs au sein du Cabinet allemand, la réponse définitive de l'Allemagne à la Commission des Réparations était signée.

Cette note devait être accompagnée de deux annexes; le premier de ces documents annexes concernait le budget du Reich; le second, qui n'était attendu à Paris que plus tard, concernait les dispositions et le produit de l'emprunt forcé. Dans la note elle-même, le Gouvernement promettait de s'occuper de l'éva-

(67) V. Dusseldorfer Neueste Nachrichten, n° 240, 25 mai 1922, et Bulletin financier du Haut-Commissariat de la République française dans les provinces du Rhin, mai 1922, p. 56.

sion des capitaux avant le 30 juin, n'ayant pu le faire jusqu'alors.

La Commission des Réparations confirma, par la note du 31 mai, le sursis accordé le 21 mars.

Aperçu de la situation financière en juin 1922. — La situation de l'Allemagne était particulièrement difficile. Pendant la première semaine de juin, la circulation fiduciaire avait augmenté de 7.810.000.000, et s'élevait à 151.940.000.000 de marks. Les « billets des caisses de prêts » avaient augmenté de leur côté de 451 millions, et atteignaient 9 milliards 440 millions. Le mark valait 0,14 franc suisse, le dollar valait 374,50 marks.

L'Allemagne avait grand espoir dans l'émission de l'emprunt international, qui aurait mobilisé sa dette. Les experts banquiers ayant demandé s'ils pouvaient envisager une réduction de la dette allemande, et la France s'y étant opposée, l'emprunt extérieur fut remis à une date ultérieure. (Décision du Comité des Banquiers, du 10 juin.)

Le 14 juin, la Commission des Réparations envoyait une note à l'Allemagne répondant aux annexes à la note allemande du 28 mai. Cette nouvelle note traitant en passant de l'exportation abusive des capitaux, remettait les solutions à prendre à la discussion de la Commission des Garanties et du Gouvernement allemand. Parlant de l'emprunt forcé, la Commission s'exprimait en ces termes (68) : « La Commission a l'honneur « d'accuser réception de la lettre du 30 mai (lettre encore « inédite) (69). La Commission comprend que toutes les dispositions seront prises en temps utile pour que les recettes « effectuées à ce titre avant le 1^{er} janvier 1923 s'élèvent au « moins à 40 milliards. »

(68) *V. Temps*, 16 juin 1922.

(69) *Petit Parisien*, 15 juin 1922.

Intervention du Conseil économique d'Empire. — Le 14 juin, le projet remanié d'emprunt forcé passait devant le Conseil économique d'Empire.

M. Irl, le représentant du travail (Handwerk), fit élever l'exonération à la base de 200.000 marks. « La bourgeoisie sait qu'il « faut faire des sacrifices, dit-il, mais le contraste entre le sort « fait aux rentiers et aux chefs d'exploitation est trop « grand » (70).

L'emprunt forcé fut ainsi adopté par le Conseil avec cette modification et en gardant le taux d'intérêt proposé par le Gouvernement.

Discussion à la Commission fiscale du Reichstag. — Après des ententes interfractionnelles au Reichstag, le projet passa, le 20, devant la Commission fiscale (71). Ce fut sans succès que, par habitude, M. Helfferich combattit le projet, véritable « attentat » contre la fortune du peuple, et qu'il déposa un contre-projet d'emprunt libre intérieur. M. Merk, du parti populaire bavarois, M. Kahmann, social-démocrate, et le Dr Becker, vinrent assurer le concours de leurs partisans au compromis (72.)

En dehors du Parlement, la grande industrie et ses journaux

(70) A cette séance du Conseil économique d'Empire, différentes propositions de modifications avaient été repoussées. M. Schweitzer, représentant des directeurs d'industrie, voulait que la Zwangsanleihe rapportât un intérêt de 3 0/0 dès le 1^{er} novembre 1925. M. Schwartz, représentant des directeurs de banque, proposait la motion suivante : « Le montant à payer en vertu de la souscription préalable, doit être « payé à raison de 1/5 au 1^{er} novembre, 1/5 au 1^{er} décembre, 1/5 au « 2 janvier, 1/5 au 1^{er} février, 1/5 au 1^{er} mars 1923. Pour les paiements « en 1922, on accorde un escompte de 3 0/0. A partir du 1^{er} janvier « 1923, on comptera 5 0/0 d'intérêts. » Cette motion fut repoussée par 56 voix contre 49. V. F. Z., 15 juin 1922, n° 439.

(71) F. Z., 21 juin, n° 454.

(72) M. Kahmann déclara : « Le parti social-démocratique prétend « que le capital doit faire un sacrifice à la détresse du pays, et il se « réserve d'apporter quelques motions destinées à rendre plus efficace « la Zwangsanleihe. »

menaient campagne contre l'emprunt forcé (73). Un écho retentit, le 21, à la Commission fiscale du Reichstag. Le D^r Dernburg, démocrate qui avait parlé l'avant-veille dans une réunion organisée à Berlin par la grande industrie, déclara que « l'emprunt « forcé ne peut pas être couvert par les économies du peuple « allemand, économies qui n'existent plus... ». En tous cas, Dernburg, revenant sur la modification faite le 25 janvier 1922 sur la proposition des socialistes, demandait à ce que le produit exigé de l'emprunt ne fût plus un milliard de marks-or, mais 60 milliards de marks-papier (74). Il était d'accord en cela avec Georg Bernhard. Les socialistes avaient proposé 75 milliards de marks-papier, car, disaient-ils par l'organe du député Hartleib : « la somme de marks-papier doit répondre à un « milliard de marks-or ». D'accord avec leur idée primitive, ils craignaient que les partis bourgeois aboutissent à un amoindrissement de la recette de l'emprunt forcé et à une augmentation de l'inflation fiduciaire. Quant au Centre, il acceptait la Zwangsanleihe, contraint et forcé. M. Herold, son représentant, disait que l'emprunt forcé devait « être appliqué dans sa forme « légale *seulement* pour des motifs de politique extérieure, bien « qu'il doive exercer sur la vie économique allemande une « lourde pression ». Il proposait d'élever la limite franche d'exonération (Freigrenze), et d'élever l'intérêt après les années non productives. Une motion des populistes acceptant la théorie de Dernburg, sur le produit en marks-papier de la Zwangsanleihe, fut votée.

Le 23 (75), Helfferich proposa l'amortissement par tirage au sort et à la valeur nominale. Il obtint l'assentiment de Dern-

(73) V. *Taegliche Rundschau*, 20 juin ; une grande réunion avait eu lieu à Berlin, organisée par la grosse industrie. Le D^r Dernburg y parla, ainsi que tous les orateurs, contre l'emprunt forcé. V. aussi *Temps* du 21 juin 1922.

(74) V. plus haut, p. 232, et F. Z., 23 juin 1922, n° 460.

(75) F. Z., 24 juin 1922, n° 409.

burg et de Curtins (populiste). Bernstein combattit la proposition. La discussion fut ajournée.

Une motion des populistes tendait à ce que la Reichsbank et les banques de crédit fussent obligées de prêter sur les titres (lombardiser) de l'emprunt forcé. Le conseiller Grimm, de la Reichsbank, se prononça contre une pareille contrainte. Le secrétaire d'Etat Zapf dit cependant que le Ministère des Finances ne voyait aucune difficulté pour que les banques de crédit prêtassent sur les titres.

Le Directeur ministériel Popitz, après avoir montré le danger qu'il y avait à trop élever la limite d'exonération d'emprunt (Freigrenze), fit les premières remarques détaillées sur le grand obstacle rencontré dans l'évaluation de la valeur des fortunes. Entre autres, comment évaluer le cours moyen des titres pour trois années? Helfferich y ajouta la difficulté d'évaluation des Bezugsrechte (options, droits d'acquisition), qui forment des placements nombreux et qui sont un accroissement normal des moyens d'exploitation.

Sur une motion Herold (76), il fut décidé qu'on emploierait chaque année $1/2$ % de la valeur nominale totale à l'amortissement.

Le contribuable devait pouvoir souscrire à partir du 1^{er} juillet 1922 ; il devait avoir remis les $2/3$ du montant dont il est redevable avant le 28 février 1923. S'il souscrivait en juillet 1922, il n'aurait qu'à donner pour chaque titre 97 % de la valeur nominale, 98 % s'il souscrivait en août 1922, 100 % pour octobre, 101 % pour décembre, 102 % pour janvier 1923, 103 % pour février, et 104 % à partir de mars.

On repoussa une motion populiste Becker-Hessen qui avait le sang-froid de proposer que les personnes juridiques ne payassent que le $1/4$ de ce qui était exigé des personnes natu-

(76) F. Z., 1^{er} juillet 1922, n° 484.

relles. Dernburg (77) (démocrate), voulait qu'on fixât les recettes de l'emprunt au 31 mars 1923. Si ces recettes dépassaient 60 milliards, on rendrait le surplus aux contribuables. Il fut décidé simplement que les recettes de l'emprunt seraient à fixer jusqu'au 31 décembre 1923. On adopta la motion populiste Becker-Hessen, d'après laquelle la fortune serait considérée pour l'emprunt dans le sens de l'article 9 de la Vermögenssteuergesetz (loi sur l'impôt sur la fortune). Auraient à souscrire sur la fortune excédant 300.000 marks, ceux dont les revenus déclarés pour l'impôt sur le revenu, pour 1921, ne dépassaient pas 40.000 marks ; et pour la fortune excédant 1 million, ceux dont les revenus pour 1921 ne dépassaient pas 60.000 marks.

Becker-Hessen et les populistes virent repousser une motion tendant à ce que le produit de l'emprunt soit uniquement employé à couvrir les obligations résultant du Traité de Versailles (livraison en nature).

On accepta la motion du démocrate Fischer : quand une Société participe à une autre Société pour plus de 1/5, cette participation ne sera pas soumise à l'emprunt.

Sur la proposition du même député, le produit de l'emprunt fut fixé à 70 milliards. L'emprunt ainsi remanié fut voté en deuxième lecture par la Commission.

DISCUSSION DÉFINITIVE AU REICHSTAG. — Le 17 juillet (78), la discussion définitive commençait devant le Reichstag ; elle devait être courte.

Helfferrich fut inlassable. Dans une offensive suprême, prenant les arguments classiques, il parla du sacrifice impossible pour l'industrie et l'agriculture.

Le député nationaliste oubliait totalement qu'il s'agissait d'un emprunt forcé. Très franchement, sans illusion sur

(78) F. Z., 18 juillet 1922, n° 527.

(77) F. Z., 2 juillet 1922, n° 486.

l'amortissement d'un tel emprunt, il le confondait avec un prélèvement sur le capital.

« La charge énorme de 70 milliards ne peut être supportée
« par l'Allemagne, dit-il ; dans ces temps où l'argent manque,
« la vie économique sera sensiblement atteinte par cette loi.
« L'industrie et l'agriculture ont toutes les peines du monde
« à se procurer les capitaux nécessaires. »

Puis, il déplora la baisse du mark qui met l'industrie allemande dans les mains étrangères. « Etant donné la dépréciation du mark, les étrangers peuvent acheter notre vie économique à bas prix ; c'est là d'ailleurs un danger grave pour les masses ouvrières, car les capitalistes de l'Entente ont intérêt à acheter les entreprises allemandes pour les détruire. »

D'ailleurs, à quoi sert l'emprunt forcé, alors qu'on ignore le chiffre des réparations ?

« Cet emprunt forcé est destiné à payer les réparations ; or,
« l'Allemagne ne sait pas encore exactement ce qu'elle doit.
« Il serait, en conséquence, beaucoup plus logique que cet
« emprunt forcé ne fût lancé que lorsque les réparations auront
« été fixées et réduites à un chiffre raisonnable. »

C'est, comme on le voit, la vieille idée des nationaux, voire de certains populistes, que répétait Helfferich. Bien entendu, les nationalistes votèrent contre le projet. Les indépendants et les socialdémocrates demandaient que l'emprunt fut élevé à 80 milliards pour correspondre à l'élévation du change (79).

Les communistes, eux, demandaient 100, voire 110 mil-

(79) *Geyer-Sachsen* (Indépendant) « Si quelqu'un a ruiné le crédit allemand dans le monde, c'est bien Helfferich et son parti. Nous proposons d'adapter le montant de l'emprunt à notre monnaie dépréciée, et nous demandons l'élévation à 80 milliards. »

liards (80). Les populistes, enfin (81), déclarèrent que 60 milliards étaient suffisants ; la Commission des réparations, elle-même, ne demandait pas plus, — les populistes votèrent l'emprunt forcé, parce qu'il était dans le compromis, — sans plus.

Notons que, le 18 juillet, le Comité des garanties avait fait paraître le plan fait d'accord avec les délégués allemands contre l'évasion des capitaux (82).

Notons en outre que fin juillet, après toutes ces belles discussions, la dette flottante atteignait 305.800.000.000 de marks (83).

V. — LA LOI DU 20 JUILLET 1922 CONCERNANT L'EMPRUNT
FORCÉ (84)

Montant et but de l'emprunt

I. MONTANT DE LA SOUSCRIPTION. — Après toutes les discussions que nous avons mentionnées (85), la loi porte définitivement le montant de l'emprunt à 70 milliards de marks-papier (§ 1). C'est tout intérêt pour le Reich, car la dépréciation du mark est constante, et dès maintenant, les 70 milliards de marks-papier sont loin de valoir le milliard de marks-or que

(80) HOLLEIN, communiste : « La fortune paie, au lieu de valeurs « réelles, du papier-monnaie, sale, déprécié, qui n'a plus cours. La « conduite de la droite dans toutes ces questions est une trahison « manifeste. Nous devons demander au moins 110 milliards. »

(81) CURTINS, populiste : « Nous ne pouvons pas faire de l'emprunt « forcé l'objet de la spéculation au dollar. La Commission des Répa- « rations a convenu aussi de 60 milliards qui sont déjà une charge « trop lourde pour l'Allemagne. Nous acceptons le projet, car il est « convenu dans le compromis fiscal. »

(82) V. *Temps*, 23 juillet 1922.

(83) V. *Temps*, 9 août 1922.

(84) Pour l'étude des dispositions de la loi, nous ne saurions trop conseiller de lire l'article précité de Delbrück (avocat à Stettin), dans l'*Allgemeine Steuer Rundschau* du 1^{er} août 1922, n° 15.

(85) V. plus haut, p. 232.

la gauche avait voulu primitivement fixer. D'autre part, il est probable que les amortissements et les intérêts seront payés en monnaie encore plus dépréciée que celle reçue ; mais tant d'événements peuvent avoir lieu d'ici l'amortissement que vouloir faire une prévision serait un non sens.

Les 70 milliards devront être souscrits avant le 31 décembre 1923 (§ 27). Si cette somme, à cette époque, est dépassée d'au moins 4 %/o, c'est-à-dire si l'on a plus de 72 milliards 800 millions ; le surplus sera ristourné aux souscripteurs proportionnellement à leurs apports, contre remise d'un montant équivalent de titres. Si, au contraire, on a plus de 4 %/o au-dessous des 70 milliards exigés, soit moins de 67 milliards 200 millions, on obtiendra le reste par une augmentation des quote-parts.

Dans ces calculs, on ne tiendra pas compte des sommes reçues à titre d'amendes.

II. — BUT DE L'EMPRUNT (§ 30). — Il doit « couvrir les engagements auxquels le Reich doit faire honneur par suite des « prestations en nature prévues par le Traité de Versailles et « les accords conclus en application de ce traité. » Le Reichsnotopfer contenait une règle analogue qui ne fut jamais appliquée.

III. LES TITRES. — a) *Leur intérêt*. — L'accord était fait sur la non-productivité d'intérêts pendant trois ans. Mais alors que le Gouvernement proposait 2,5 %/o du 1^{er} novembre 1925 au 1^{er} novembre 1930, le Reichstag, pour que le cours du titre ne soit pas trop bas, édicta 4 %/o du 1^{er} novembre 1925 au 31 octobre 1930 et 5 %/o ensuite (§ 4). Les intérêts sont payables par semestre, le 1^{er} mai et le 1^{er} novembre, à partir du 1^{er} mai 1926. La charge de l'Etat sera donc, dès 1926, de 2,8 milliards de marks.

b) *Leur négociation*. — La négociation des titres de l'emprunt forcé est libre. Le cours de la Bourse donnera la mesure.

Sur le prêt, la loi ne contient pas de règles particulières. Les principes généraux suivants prévalent :

Tant que l'emprunt forcé reste sans intérêts, il ne peut faire l'objet de prêts de la Reichsbank ; mais seulement des banques de crédit qui sont moins limitées que la Reichsbank. Mais dès que commencera le paiement des intérêts, la Reichsbank est autorisée à prêter sur les titres jusqu'à 75 % de la valeur du cours. Il n'y a aucune contrainte ni pour la Reichsbank, ni pour les établissements de crédit. (Le représentant de la Reichsbank à la Commission fiscale du Reichstag, M. Grimm (86), voulait que l'emprunt forcé soit traité pour le prêt comme les autres emprunts du Reich).

c) *Leur morcellement.* — Pour qu'on puisse plus facilement les employer, on a créé des titres d'emprunt de 1.000 à 2.000, 10.000 et même 50.000 marks.

RÈGLES DE SOUSCRIPTION

Avant d'étudier les grandes lignes de la loi d'emprunt forcé, remarquons qu'elle conserve les règles générales de l'impôt sur la fortune (Vermögenssteuer (87), loi du 8 avril 1922.

C'est d'après ces règles qu'est déterminé l'ensemble des personnes obligées de souscrire à l'emprunt, avec un règlement particulier pour les banques hypothécaires (§ 6 de la loi d'emprunt forcé, § 2 de la loi d'impôt sur la fortune).

C'est d'après elles que l'on détermine la fortune du contribuable, base de la souscription (§ 7 et 8 de la loi d'emprunt forcé, § 9 de la loi d'impôt sur la fortune).

C'est d'après elle que l'on détermine les imputations à faire sur la somme à payer pour l'emprunt forcé (§ 11 de la loi d'emprunt, §§ 26 et 39 de la loi d'impôt sur la fortune).

(86) V. plus haut, p. 252.

(87) V. cette loi dans le *Bulletin Financier du Haut-Commissariat de la République française dans les provinces du Rhin*, mai 1922,

Enfin, la fortune déclarée pour le Vermögenssteuer est la base de la souscription anticipée dans la Zwangsanleihe, etc.,

IV. QUI DOIT SOUSCRIRE ? — 1° *Personnes physiques*. — (§§ 2 et 35 Vermögenssteuergesetz).

1. — Les Allemands sauf : A) s'ils résident de façon continue (dauernd), c'est-à-dire depuis plus de deux ans, à l'étranger, sans avoir de domicile en Allemagne.

B) Les Allemands de l'extérieur, c'est-à-dire les Allemands qui, avant la guerre, avaient leur domicile ou résidence habituelle à l'étranger et qui, ou bien passèrent en Allemagne à la déclaration de guerre, ou sont venus dans le Reich au cours de la guerre. Ces Allemands sont déchargés de l'emprunt s'ils sont retournés à l'étranger avant le 1^{er} janvier 1923. Mais s'ils restent après cette date, ils sont soumis à l'emprunt jusqu'à la fin du mois où ils repartent à l'étranger.

C) Les émigrants doivent souscrire s'ils n'ont pas quitté leur domicile avant le 31 décembre 1920, en vertu de l'article 21 du traité contre la fraude fiscale. Cet avantage est dû à ce que l'émigration est considérée à juste titre comme utile à l'Allemagne.

2. — Les fonctionnaires du Reich à l'étranger, et les Allemands à leur service doivent souscrire ; exception est faite pour les consuls élus (Wahlkonsuln).

3. — Les non Allemands étrangers ou heimatlos sont soumis à l'obligation de souscrire si, en date du 31 décembre 1922, ils ont un domicile ou une résidence habituelle en Allemagne. Mais cette résidence habituelle doit être justifiée ou durer plus de six mois.

La fortune immobilière ou le capital d'exploitation à l'étranger sont dégagés de toute obligation de souscription.

4. — Dans la mesure où la loi n'édicte aucune règle spéciale, toutes les personnes sans considération de nationalité, de domicile, de résidence, de siège social, sont soumises à la

souscription sur leurs biens fonciers ou fonds d'exploitation (Betriebsvermögen intérieurs (inländisch). Le Ministre des Finances décidera avec le Reichsrat et la Commission du Reichstag ce qu'il faut entendre par fonds d'exploitation à l'intérieur.

2° Personnes juridiques.

1. — Doivent souscrire en principe toutes les personnes morales de droit public et de droit privé ainsi que toutes les associations minières qui ont leur siège social ou leur direction en Allemagne.

2. — Les associations incapables en droit, les établissements, fondations et autres fortunes ayant reçu une affectation déterminée, pour autant qu'elles ont leur siège ou leur direction en Allemagne.

Il faut que la fortune de ces personnes ne soit pas immédiatement imposable chez une autre personne (sociétaire, adhérent). Ainsi, les Sociétés en commandite simple sont exemptées, le commanditaire paie d'un autre côté.

Donc, doivent souscrire : les Sociétés par actions, les Sociétés en commandite par actions, les Sociétés à responsabilité limitée, les Vereins d'assurance par réciprocité, etc., etc...

Quand le Siège de la direction est à l'étranger, ces sociétés ne sont obligées de souscrire que sur la base de leur fortune intérieure.

Si la direction est en Allemagne, c'est sur toute leur fortune qu'elles souscriront.

Sont exemptés : l'Etat, les « Pays », les communes et associations de communes ;

les entreprises dont le produit va à ces personnes publiques ;

les universités, grandes écoles, les établissements analogues, subventionnés par l'Etat ou les « Pays », ou les communes ;

les Eglises, les cultuelles, les communautés religieuses ;

La Reichsbank, caisses de prêt, banques d'Etat, etc... ;
les représentants de la caisse d'assurance d'Etat (Reichsversicherung) ;

les caisses de retraites, d'assistance ;

les associations à but d'utilité publique ;

les partis et clubs politiques ;

les associations corporatives ou économiques légalement constituées (syndicats), sans but politique, ni commercial, ni industriel (§ 5 de la loi d'impôt sur la fortune).

V. QUELS SONT LES CAPITAUX IMPOSABLES ? (§ 17 Zwangsleihe-Gesetz, § 6, 7, 8, 9, 10, 15 (Vermögenssteuergesetz).

A) LES CATÉGORIES DE FORTUNES. — La fortune, en accord avec la loi sur le Reichsnotopfer, est divisée en trois grandes catégories :

1. — Grundvermögen c'est-à-dire la propriété foncière : les terrains et leurs accessoires.

1. — Grundvermögen, c'est-à-dire la propriété foncière : les entreprises agricoles, forestières, minières ou pour une profession. On compte dans cette catégorie les réserves d'exploitation et celles destinées à la vente. — La question de savoir si les biens fonciers des banques et des caisses d'épargne appartiennent au capital d'exploitation n'est pas encore tranchée.

Au capital d'exploitation appartiennent aussi (art. 15, V. St.g.) les participations permanentes acquises dans d'autres entreprises. »

3. — Sonstiges (Vermögen : les autres biens, ceux qui ne sont pas des deux premières catégories : « Sont en particulier » considérés comme tels :

« a) Tous droits ou privilèges indépendants,

« b) toutes créances productives d'intérêt ou non,

« c) les actions ou parts bénéficiaires, les parts de mines,

« les avoirs commerciaux dans les Sociétés, les participations
« et autres apports sociaux,

« d) les espèces en monnaie allemande, les monnaies étran-
« gères, banknotes et billets de Caisses (Kassenscheine), ainsi
« que tous métaux précieux, pierres précieuses et perles,

« e) la valeur en capital des droits portant sur des rentes
« ou autres revenus ou prestations périodiques et échéant au
« bénéficiaire pour la durée de sa vie ou la durée de la vie
« d'un tiers, pour une durée indéterminée ou pour 10 ans au
« moins, soit en vertu d'un contrat et comme récompense de
« l'abandon de certains biens, soit en vertu de dispositions
« testamentaires, donations ou fondations familiales, soit en
« vertu des prescriptions d'une stipulation familiale (Hausge-
« setzliche Bestimmungen),

« f) les droits non échus aux assurances souscrites sur la
« vie ou le capital ou en vue du paiement d'une rente, et qui
« n'ont pas encore donné lieu au paiement de rentes au bénéfi-
« ciaire. Cette prescription n'est pas applicable aux assurances
« destinées à garantir aux bénéficiaires le service d'une rente,
« lorsqu'elles auront été contractées à l'occasion d'un travail
« ou d'un emploi,

« g) les objets de métal précieux, parures et objets de luxe,
« si le prix d'achat de chaque objet a atteint 10.000 marks ou
« plus,

« h) les objets d'art ou collections, s'ils ont été acquis après
« le 31 juillet 1914 et si le prix d'acquisition de chaque objet
« a atteint 20.000 marks ou plus, ou bien s'il a été payé
« 200.000 marks ou plus pour plusieurs objets semblables ou
« formant un tout, à moins que ces objets ne soient l'œuvre
« d'artistes allemands vivants ou décédés depuis moins de
« quinze ans.

B) Ne sont pas imposables :

« a) les droits aux caisses de veuvage, d'orphelinat ou de
« retraites,

« b) les droits résultant d'une assurance quelconque établie
« par une loi d'Empire ou d'une assurance contre la maladie
« ou les accidents, même si elle n'a pas été instituée par une
« loi d'Empire,

« c) les droits portant sur des rentes ou revenus analogues,
« garantis en raison d'un travail précédemment fourni ou d'un
« emploi précédemment occupé,

« d) les droits aux retraites, pensions et revenus analogues
« payés en vertu des lois sur les pensions militaires (Militär-
« versorgungsgesetz), les pensions d'Etat (Reichsversorgungsgesetze), les primes de rengagement (Kapitulantenentschädigungsgesetze), les indemnités accordées aux officiers (Offizierentschädigungsgesetze), ou les lois relatives aux retraites
« des fonctionnaires (Beamtenpensionsgesetze),

« e) les meubles, ustensiles de ménage et autres objets corporels, pour autant qu'ils ne se rangent pas dans le matériel
« d'exploitation ou les accessoires d'un terrain, ou qu'ils ne
« sont pas spécialement énumérés à l'article 9,

« f) les masses de biens (Vermögensbeträge) consacrées
« exclusivement à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance et dont l'utilisation (principal et intérêts) est réservée
« aux fins précitées,

« g) le droit à une indemnité en capital, consécutive à un
« accident ou à une maladie, et destinée à compenser l'invalidité totale ou partielle du contribuable ; il en est de même
« en ce qui concerne le versement d'un capital aux membres
« survivants de la famille d'un accidenté, au sens de la phrase
« précédente, et en raison de cet accident,

« h) le droit à des indemnités en capital, des indemnités
« versées en une seule fois, à un règlement d'indemnités en
« capital versées en une seule fois, en vertu des lois sur les
« pensions militaires et les pensions d'Etat, des lois relatives
« aux primes de rengagement et aux indemnités accordées

« aux officiers et des lois relatives aux retraites des fonctionnaires,

« i) les droits énumérés au § 9 de la loi d'indemnisation du 24 avril 1920 (R. G. B., p. 597) et au § 8 de la loi du 31 août 1919 (R. G. B., p. 1527) relative aux expropriations et indemnités du fait du Traité de Paix entre l'Allemagne et les Puissances Alliées ou associées, ainsi que les droits résultant de la loi du 28 juillet 1921 (R. G. B., p. 1021) relative aux dommages du fait d'expulsion, de la loi du 28 juillet 1921 (R. G. B., p. 1031) concernant les dommages subis aux colonies et de la loi du 28 juillet 1921 (R. G. B., p. 1038) traitant des dommages subis à l'étranger. »

C) DÉDUCTIONS A FAIRE pour le calcul de l'avoir net (Reinvermogen (§§ 11 et 12 V. St. g.). — Il faut déduire de la fortune brute des personnes physiques :

1. — les dettes réelles et personnelles : en particulier le paiement provisoire de l'impôt sur l'accroissement des fortunes (loi du 8 avril 1922), les paiements anticipés de l'impôt sur le revenu (loi du 20 décembre 1921) ;

2. — la valeur des prestations grevant un bien de famille ou dynastique ;

3. — les sommes nécessaires pour couvrir les dépenses courantes pendant trois mois (pour les fortunes de la 3^e catégorie, non pour le capital d'entreprise et les biens fonciers).

Il faut déduire de la fortune des personnes morales :

1. — le montant du capital social ou de la mise de fonds ;

2. — les réserves destinées à des œuvres de bienfaisance ;

3. — dans le cas des Compagnies d'assurance, les réserves destinées au paiement des assurances et des bonifications sur primes aux assurés eux-mêmes comme dividendes.

VI. EVALUATION DE LA FORTUNE. (V. St. g. § 15, et Reichsabgabenordnung, §§ 139, 141, 152). — En général, les règles

prévues pour la Reichsabgabenordnung (comptabilité fiscale d'Empire) prévalent ; mais il y a une série de compléments à ces règles, compléments dont le Ministre a tracé les lignes directrices.

Forcément, les termes en sont un peu vagues. Il n'y a pas d'illusion à se faire : on n'arrivera pas à la vérité absolue ; mais ces règles servent de points d'appui pour serrer la réalité du plus près possible.

« Les objets constitutifs de la fortune, dit le § 15, doivent
« être estimés chaque fois en tenant compte des conditions
« économiques générales. »

1. — FORTUNE IMMOBILIÈRE. — a) *Domaines agricoles*. — On suppose la fortune égale à 25 fois le revenu que le domaine produit sous une administration régulière et usuelle, dans des circonstances ordinaires, avec une main-d'œuvre salariée. Les instruments et bâtiments d'exploitation sont inclus dans la valeur du rapport (§ 152, n° 3).

b) Immeubles dans les villes : le capital sera supposé égal à 25 fois le revenu des locations et des baux obtenus en moyenne dans les trois dernières années, déduction faite des dépenses pour travaux accessoires et entretien qui, à défaut de preuves précises, seront estimées à 20 % de la recette brute (§ 152, n° 5).

2. — Capital d'exploitation : On prendra le prix d'acquisition de tous les instruments consacrés à l'exploitation, avec une diminution pour l'usure (§ 139, n° 2). D'après le § 15, n° 4 de la loi d'impôt sur la fortune, une évaluation différente doit avoir lieu quand, par suite du développement des conditions économiques, il est naturel d'attribuer aux instruments une valeur durable plus grande.

3. — Valeurs mobilières : D'après le § 15, n° 5 de la loi d'impôt sur la fortune, il faut se baser sur le cours moyen des trois dernières années, eu égard aux revenus et aux droits

relatifs. La loi d'emprunt forcé (§ 24) change cette règle pour le premier établissement de l'assiette. On prendra le cours moyen des 30 juillet 1920, 21, 22.

VII. — TARIFS. (§§ 8 et 9, Zwangsanleihegesetz). —

A. — EXEMPTIONS A LA BASE. — Il y a trois sortes d'exemptions :

1. — La fortune qui ne dépasse pas 100.000 marks n'a pas à souscrire.

2 — Exemption de 300.000 marks quand les deux conditions suivantes sont réunies :

a) La fortune se compose principalement de capital et de rentes ;

b) Le revenu imposable pour l'année comptable 1921 est inférieur à 40.000 marks.

3. — Exemption de 1 million de marks quand les trois conditions suivantes sont réalisées :

a) La fortune consiste essentiellement en capitaux et rentes ;

b) Le revenu pour 1921 est inférieur à 60.000 marks ;

c) Le contribuable est âgé de plus de 60 ans, ou incapable de travailler, ou se trouve dans l'impossibilité permanente d'assurer sa subsistance.

Nous voyons les critiques à faire à ces dernières règles :

Ces mesures préservent le rentier oisif d'une trop grande souscription. Pourquoi élever à 300.000 marks l'exemption de celui qui a « principalement » des revenus de ses capitaux et qui possède moins de 40.000 marks de revenus ? Il est évident que ce n'est pas un homme très riche, car 40.000 marks étaient déjà peu à l'époque où la loi fut votée. Mais la limite est un peu large. Les défenseurs de cette exemption ont eu en vue, sans doute, les petits rentiers, les porteurs âgés de valeurs qui sont expressément nommés dans la 3^e exemption. Mais la loi peut servir à des oisifs capables de travail. Elle a l'air de

charger volontairement les revenus du travail, sans plus. Il fallait prendre 300.000 marks d'exemption pour tous et non pour quelques-uns. Quant à la dernière exemption de 1 million, la seule qui précise ce que doivent être ceux qui en bénéficient, elle se comprend mieux ; elle était certainement trop forte en juillet 1922. L'homme actif de 60 ans qui en bénéficiait était par trop privilégié.

B. — TARIF PROPREMENT DIT. — En dehors de cette exemption, les personnes physiques paieront :

Pour les premiers 100.000 marks	1 ‰
» 150.000 marks suivants	2 ‰
» 250.000 » » ,	4 ‰
» 250.000 » »	6 ‰
» 250.000 » »	8 ‰
» sommes supérieures	10 ‰

L'emprunt forcé est calculé d'après la fortune totale, dès que la limite d'exemption est dépassée. Pour une fortune de 150.000 marks, par exemple, on comptera 1 ‰ sur les premiers 100.000 marks, et 2 ‰ sur les 50.000 marks suivants.

Toutes les personnes juridiques souscriront la moitié du montant fixé pour les personnes naturelles.

C. — PRIVILÈGE DES ENFANTS. — Si deux ou plusieurs enfants appartiennent au ménage du contribuable et que leur revenu, d'après le § 17, n° 5 de la loi d'impôt sur le revenu, s'ajoute au sien, on réduit la souscription forcée de 1/20 par enfant, à condition que la fortune passible de souscription ne dépasse pas 3 millions de marks.

D. — On arrondit le montant de la souscription au millier de marks inférieur s'il ne dépasse pas 50.000 marks, au millier de marks supérieur s'il dépasse 50.000 marks. Grâce à ce procédé et à la gradation, le privilège des enfants augmente avec l'importance de la fortune.

VIII. — LA SOUSCRIPTION (§§ 12 à 23, Z. A. G.).

A. SOUSCRIPTION PRÉALABLE. — Pour que l'emprunt forcé produise les effets qu'on attendait de lui, il fallait qu'il fût vite souscrit ; c'est pourquoi on créa l'obligation de souscription préalable.

Primitivement, le Gouvernement avait prévu la souscription immédiate de tout le montant dû. Le contribuable devait, dans le courant d'octobre 1922, ce qui était fort illogique, prévoir et évaluer sa fortune au 31 décembre 1922. Il devait ensuite verser, le 1^{er} novembre, ce qui était dû. On vit l'absurdité d'un tel procédé. En outre, la souscription immédiate devait, et c'est un argument classique, amener l'effondrement du marché. Enfin, on a reconnu que les systèmes d'amende imposés à ceux qui se trompaient dans leur évaluation, étaient assez injustes. On les a remplacés par le système de « suppléments d'amende », c'est-à-dire, plus simplement, l'élévation du montant à souscrire.

Actuellement :

1° La souscription anticipée doit être des 2/3 de la souscription définitive. Le contribuable doit verser cette première somme lors de sa déclaration en vue de l'impôt sur les fortunes, et sur les mêmes bases.

2° L'emprunt est ouvert depuis le 15 juillet 1922, mais le contribuable a jusqu'au 28 février 1923 pour sa déclaration. Ce délai permettra de faire une vraie évaluation et, selon le mot de M. Delbruck, on ne demande plus une prophétie (§ 12 et § 13, Z. A. G.).

3° Le montant de la souscription devait être originairement de 100 %/°. Mais étant donné ce délai et le système de souscription anticipée, on a gradué ce montant. Pour octobre et novembre 1922, il reste au pair. L'on considère ainsi qu'il est normal de verser à cette époque la souscription anticipée.

On demandera naturellement un montant inférieur aux sous-

criptions antérieures à cette époque ; ceci pour remercier les zélés contribuables pressés de satisfaire à leurs obligations. Au contraire, un montant plus élevé sera demandé aux souscriptions postérieures :

Juillet	94 %
Août	96 %
Septembre	98 %
Octobre, Novembre	100 %
Décembre	101 %
Janvier	102 %
Février	104 %
Mars et ensuite	106 % (§ 2)

N'est considérée comme souscrite que la somme effectivement encaissée (§ 12) ; mais on peut imputer au compte de la souscription anticipée les sommes versées en trop pour le Reichsnotopfer (§ 18).

4° Le contribuable peut demander un délai en prouvant que, sans ce délai, son existence économique est menacée. Cette demande est faite au Finanzamt (Bureau local des Finances), avec appel au Landesfinanzamt (Bureau provincial des Finances). En principe, l'Etat demande des garanties et le paiement d'intérêts pour obtenir un tel délai. Remarquons qu'il n'en est pas toujours ainsi. Le § 20 de la loi d'emprunt forcé s'exprime en effet dans ces termes : « Dans certains cas, les garanties « peuvent ne pas être exigés. » Nous voyons par cela même que la porte est ouverte à l'arbitraire ; ces cas dont parle la loi ne sont pas précisés (88).

Quand une demande de délai est déposée avant le 31 janvier 1923, la souscription préalable doit être faite au plus tard un mois après le refus. Elle compte comme faite à temps, mais le

(88) V. plus bas, p. 276.

contribuable doit payer le taux exigé à cette époque (106 % à partir de mars 1923).

5° Enfin, notons les dispositions du § 21 que d'aucuns considèrent comme annulant toutes les bonnes intentions du reste de la loi : « Afin d'éviter les rigueurs excessives, dit le texte, « le Ministre des Finances peut, dans certains cas particuliers, « dispenser les contribuables de l'obligation de souscrire à « l'emprunt forcé, de l'obligation d'y souscrire de façon anticipée, de l'obligation de souscrire une somme plus élevée, ou « encore de toutes ces obligations ensemble. Les Landesfinan- « zâmter peuvent recevoir compétence à cet effet. Le Ministre « des Finances du Reich peut prendre les mêmes mesures « dans certains cas, avec l'assentiment du Reichsrat. » On voit l'élasticité des termes. Le Ministre des Finances, parfois avec l'assentiment du Conseil d'Etat, parfois sans cet assentiment (et les cas sont indéterminés), pourra dispenser de la souscription à cet emprunt forcé qui devait sauver les finances allemandes, et permettre le paiement des réparations. On a vu dans ce paragraphe la preuve de la mauvaise foi fiscale des Allemands. Nous y reviendrons.

B. — SOUSCRIPTION DÉFINITIVE. — Il n'y a pas d'assiette spéciale à l'emprunt forcé. C'est la même que celle du Vermögenssteuer. Le Finanzamt délivre aux contribuables un avertissement écrit indiquant les sommes qu'il doit souscrire encore, ou qu'il a à récupérer (§ 14).

Il faut payer dans les deux mois qui suivent la notification (§ 15).

Pour l'obtention d'un délai ou l'exemption de la souscription définitive, les règles (§§ 20 et 21), sont les mêmes que pour la souscription anticipée.

Quand il a été souscrit préalablement plus que ne l'exige l'évaluation définitive, la différence est rendue aux contribuables avec 5 % d'intérêts, sans frais de timbre. Le souscripteur

doit remettre contre cette somme les reconnaissances correspondantes de dettes (§ 17).

Quand la souscription préalable répond à une fortune (fortune provisoire) inférieure de plus d'un quart à la fortune correspondante à la souscription définitive (fortune finale), la somme qui doit être souscrite est augmentée (§ 16).

Si le souscripteur a, volontairement ou par négligence, évalué trop bas sa fortune provisoire, il sera passible d'un supplément d'amende. Voyons le taux de cette augmentation.

Si la fortune finale est plus de 1,5 fois, mais moins de	
à la fortune provisoire, le supplément sera de	20 %
Si la fortune fiscale est plus de 1,5 fois, mais moins de	
2 fois supérieure à la fortune provisoire, le supplément sera de	30 %
Si la fortune finale est plus de 2 fois, mais moins de	
3 fois supérieure à la fortune provisoire, le supplément sera de	40 %
Si la fortune finale est plus de 3 fois, mais moins de	
4 fois supérieure à la fortune provisoire, le supplément sera de	50 %
Si la fortune finale est plus de 4 fois supérieure à la	
fortune provisoire, le supplément sera de	60 %
20 %	
30 %	
40 %	de la différence entre le montant de la souscription
50 %	anticipée et les 2/3 de la souscription définitive.
60 %	

Cette augmentation est infime.

Mais là encore, la règle du § 16 s'amoindrit brusquement. En effet, il est dit qu'on n'augmentera pas la somme à souscrire « si l'estimation de la fortune présente des difficultés exceptionnelles », ou si la fortune définitive dépasse la fortune provisoire, par suite d'une estimation différente lors de sa fixa-

tion définitive. Pour être exempté, dans ces cas, du supplément d'amendes, le contribuable s'adresse par requête au Finanzamt.

Nous voyons là encore la possibilité de faire une injustice. Qu'entend-on par les difficultés exceptionnelles d'évaluation ?

La fortune provisoire peut être très inférieure à la fortune définitive ; mais, grâce à la difficulté d'évaluation, aucun supplément d'amende ne sera exigé.

IX. PÉNALITÉS. — (§ 23 Z. A. G.). — Celui qui, pour lui-même ou pour un tiers, agit avec l'intention de diminuer les recettes revenant au Reich du fait de l'emprunt forcé (§§ 14 à 16) est puni d'une amende variant entre 1 et 5 fois le montant des recettes qu'il a empêchées de percevoir ; en outre, une peine de prison peut être infligée. Si par un même acte, le délinquant enfreint les règles de la loi d'emprunt forcé et d'impôt sur la fortune, les peines prévues par les deux lois lui sont appliquées séparément.

On voit, tout compte fait, que le système des pénalités est assez complexe.

1° D'une part, augmentation du taux de souscription préalable, lorsque le contribuable souscrit après novembre 1922. Jusqu'à un certain point, on peut voir dans cette mesure une sorte de punition contre le souscripteur peu pressé de remplir ses devoirs.

2° De même, dans le § 20, le système des suppléments d'amende s'adresse aux contribuables négligents ou oublieux de leurs devoirs.

3° Enfin le § 23 que nous venons de voir.

X. AMORTISSEMENT. — (§ 5 Z. A. G.). — L'amortissement commencera le 1^{er} novembre 1925. Deux procédés sont possibles et laissés au choix du Ministre :

1° L'achat au cours de la Bourse ;

2° Le remboursement au pair par voie de tirage au sort ;

On consacrera à l'amortissement $1/2$ % de la valeur nominale du montant original de l'emprunt forcé ; les intérêts épargnés du fait de l'amortissement seront compris dans ce chiffre.

Dans la première année d'amortissement, par exemple, on emploiera 350 millions.

XI. LIEUX DE SOUSCRIPTION. — (§ 19 Z. A. G.). — Le Ministre des Finances est autorisé à désigner les bureaux de souscription, qu'il indemniserà, d'ailleurs. Notons que le Ministre a désigné, par une ordonnance du 1^{er} août 1922, les lieux suivants :

1° La Reichsbank, toutes les banques d'Etat et banques provinciales, les banques qui appartiennent à l'union centrale des banques allemandes.

2° Les centrales d'endossement, les Caisses d'Epargne, les banques communales.

3° Les sociétés de crédit, la Caisse des prêts agricoles à Berlin et ses filiales, etc...

VI. — CRITIQUES DE PRINCIPE FAITES A CETTE LOI

Nous n'allons pas essayer de résumer toutes les critiques faites par le Parlement, la doctrine et la presse à l'emprunt forcé. Il est inutile de dire qu'à propos de la Zwangsanleihe, comme à propos de tous les emprunts forcés, on a recommencé la classique comparaison avec le prélèvement sur le capital et avec l'emprunt libre. Chemin faisant d'ailleurs, nous avons vu quelques-unes des critiques adressées en Allemagne à ce procédé.

Résumons celles qui, originales ou non, ont eu grande influence dans le Pays.

A. — LA GRANDE CRITIQUE DE GEORG BERNHARD (89). — Georg Bernhard, rédacteur en chef de la *Vossische Zeitung*,

(89) V. Bulletin de la Société d'Etudes et d'Informations Economiques, 30 janvier 1922, traduction de la *Vossische Zeitung*.

membre du Conseil économique d'Empire, ami personnel de MM. Wirth et Rathenau, a protesté contre l'emprunt forcé de la manière la plus forte et la plus logique :

D'abord, il fait à la Zwangsanleihe le reproche fondamental qui fait du prélèvement sur le capital un procédé bien supérieur à tout emprunt forcé :

« Cet emprunt charge le Reich de nouvelles dettes dont il faut payer les intérêts, si minimes soient-ils, et qui grèvent ainsi le budget ». C'est juste. Il est bizarre d'émettre un emprunt pour assainir des finances très avariées.

De deux choses l'une : ou l'Etat qui agit ainsi grève le budget un peu plus, ou bien il est de mauvaise foi et ne songe pas à tenir ses promesses d'amortissement et d'intérêts.

Georg Bernhard avait bien compris à quelle porte il fallait frapper.

« Une méthode s'imposait, écrivait-il, que j'ai déjà préconisée : elle consistait à lever sur les entreprises industrielles, commerciales et agricoles (Gewerbe) une avance de crédits aussi élevée qu'il était nécessaire, et à faire supporter tout d'abord les intérêts de cette avance par les « Zusammengefasste Gewerbe » (mot à mot : entreprises réunies et groupées ; en d'autres termes, les Syndicats industriels) ».

Ces versements d'intérêts et d'amortissements seraient considérés comme des avances sur les impôts à payer dans l'avenir.

Nous n'entrerons dans les détails de cette méthode, ce serait dépasser notre sujet. Elle est critiquable, mais elle a un avantage, c'est de s'adresser aux grosses entreprises qui sont immensément riches devant un peuple pauvre. Seuls, les industriels allemands auraient pu sauver leur pays, car ils possèdent le pouvoir et aussi des fortunes en devises étrangères. Comme toujours, en ce cas, la classe possédante est privilégiée. Elle conserve ses biens et taxe les autres classes, sous couleur de

patriotisme, sous prétexte de ne pas troubler la vitalité de l'industrie qui, d'ailleurs, n'aurait pas été troublée.

B. — L'EMPRUNT FORCÉ ET LA CIRCULATION FIDUCIAIRE. — Wirth, quoiqu'il ne se faisait guère d'illusion sur son emprunt forcé, croyait peut-être sincèrement que ce procédé arriverait à restreindre la circulation fiduciaire. Il y voyait le moyen de supprimer la planche aux assignats ; c'est ce qu'il disait en toutes lettres dans sa réponse à la Commission des Réparations, le 28 janvier 1922 (90).

Hilferding, rapporteur du projet au Conseil économique d'Empire, se chargea de lui répondre (91). Non, l'emprunt forcé ne ralentirait pas l'émission des billets :

1° Parce qu'elle sera tardive ;

2° Parce que le total de l'emprunt est inférieur des deux tiers aux besoins ;

3° Parce que beaucoup de souscripteurs se retourneront avec leurs titres et emprunteront aux banques d'Etat, et l'on peut dire ainsi que le produit de l'emprunt reviendra aux souscripteurs sous forme de prêts sur titres.

C. — LA BAISSÉ DU COURS DES TITRES D'EMPRUNT. — Ici vient l'argument fondamental des pays à finances malsaines, l'argument que donnait Erzberger à l'Assemblée Nationale en 1919 (92), et qui fut repris par la presse (93). La rente de guerre 5 % était tombée à 78 ; jusqu'où tomberait l'emprunt forcé à intérêts tardifs ? Au-dessous de 15 dès l'ouverture de la souscription. Or, c'est une perte de fortune pour le contribuable, perte accentuée encore par la constante dépréciation du mark.

(90) V. plus haut, p. 234.

(91) V. plus haut, p. 239 et l'article très documenté « l'Emprunt forcé en Allemagne » dans le journal *Le Peuple* du 16 mars 1922.

(92) V. plus haut, p. 225.

(93) V. *Frankfurter Handelsblatt*, 7 juin 1922.

Et quant à l'Etat, il n'en tire aucun profit. S'il amortit par tirage au sort, il rembourse le titre au pair, d'où une perte considérable. S'il amortit par rachat en Bourse, l'avantage qu'il retirera de la dépréciation de ses titres sera largement compensé par l'amointrissement, ou plutôt par la suppression totale de son crédit.

VII. — CONCLUSIONS ET DERNIÈRES CRITIQUES TENANT A LA LOI
ELLE-MÊME.

La mauvaise foi financière de l'Allemagne

Cette loi d'emprunt forcé est une preuve évidente de la mauvaise foi des classes dirigeantes allemandes, et nous allons le démontrer :

- 1° Par les injustices du tarif ;
- 2° Par l'arbitraire ;
- 3° Par la manière dont on a embrouillé à dessein certains textes ;
- 4° Par le retard mis à réaliser cette mesure ;
- 5° Par l'idée gouvernementale sur cet emprunt qui ne faisait d'illusion à personne et, spécialement, pas à ceux qui le proposaient.

1° INJUSTICES DU TARIF. — Nous avons vu les trois sortes d'exemptions jusqu'à concurrence de 100.000, 300.000, 1 million de marks (94). Nous avons démontré que les deux dernières exemptions, assez vagues dans leurs termes, étaient trop fortes et avantageaient jusqu'à un certain point l'oisiveté.

Mais la question reste discutable ; là où elle ne l'est plus, c'est lorsque la loi déclare (§ 9) que les personnes juridiques paient la moitié du montant fixé pour les personnes physiques.

(94) V. plus haut, p. 265.

Notons que les populistes, dans une motion Becker-Hessen (95) voulaient abaisser cette proportion au quart. Il est vrai qu'en 1920, M. Havenstein, directeur de la Reichsbank, proposait franchement que la grande industrie ne souscrivît que sur le 1/8 de son capital (96). Les commentaires sont inutiles. Presque toutes les grandes entreprises sont des personnes juridiques ! Alors que c'est à elles seules qu'on aurait dû s'adresser pour relever les finances allemandes, c'est elles seules qu'on épargne, ou plutôt qui s'épargnent. C'est l'éternelle histoire des classes dirigeantes.

2° L'ARBITRAIRE. — L'arbitraire joue dans cette loi un rôle prépondérant.

a) A priori, il semble qu'on ne peut échapper au paiement de la souscription anticipée. Le § 20 de la loi du 20 juillet nous apprend qu'on peut obtenir des délais, mais moyennant garantie et paiement d'intérêt. Il ajoute : « Dans certains cas, les « garanties peuvent ne pas être exigées. » Cette simple phrase, dans son imprécision, peut avoir pour conséquence d'annuler en partie l'obligation à la souscription anticipée.

b) Enfin, là où l'arbitraire est le plus fort, c'est, nous l'avons signalé (97) dans le § 21. Le Ministre des Finances du Reich peut, d'après ce paragraphe, « dans certains cas particuliers, « dispenser de l'obligation de souscrire à l'emprunt forcé ». Là encore, les commentaires sont inutiles. Ce paragraphe peut, à lui seul, annuler la loi tout entière.

Ainsi le Gouvernement peut, en fait et sans contrôle réel, agir à sa guise.

3° CERTAINS TEXTES SONT EMBROUILLÉS A DESSEIN. — C'est le cas du § 16 qui distingue la fortune provisoire sur laquelle est

(95) V. plus haut, p. 252.

(96) V. plus haut, p. 228.

(97) V. plus haut, p. 269.

basée la souscription anticipée, de la fortune finale sur laquelle est basée la souscription définitive. Si la fortune finale est supérieure de plus d'un quart à la fortune provisoire, il y a lieu d'augmenter la souscription du contribuable négligent ou coupable. Les règles de cette augmentation (98) sont si complexes qu'elles peuvent paraître à priori comme sévères ; la lecture attentive du texte prouve qu'il n'en est rien. D'ailleurs, ce même texte termine, comme nous l'avons fait remarquer d'autre part, en accordant une prime à la confusion et au désordre. Nous voyons là une disposition d'une grande originalité : aucune augmentation ne sera exigée si l'estimation de la fortune présente des difficultés exceptionnelles. Là encore, l'arbitraire peut agir et l'interprétation de cette dernière disposition peut donner lieu à de grandes injustices.

4° LE RETARD DE CETTE MESURE. — Les social-démocrates (99) disaient avec juste raison que l'emprunt forcé perdait son caractère s'il n'était pas immédiat. Or, nous voyons la loi décider que l'emprunt doit être couvert au 31 décembre 1923. Nous sommes loin de l'idée de la Commission des Réparations qui voulait un remaniement vif des finances du Reich. La Commission pensait peut-être, lors de l'envoi de sa note du 13 janvier 1922 au Reich, que les mesures qu'elle exigeait seraient réalisées avant la fin de l'année. Sans doute, le § 13 prévoit la souscription anticipée des deux tiers avant mars 1923, mais cette date est tardive, et aussi et surtout, il sera peut-être trop facile d'obtenir des délais. L'arbitraire, nous l'avons vu, domine en cette matière.

Quant au § 2 qui accorde des primes à ceux qui souscrivent avant octobre et qui augmente la souscription de ceux qui paient leur dû après novembre, son effet est nul. N'a-t-on pas

(98) V. plus haut, p. 270.

(99) V. plus haut, p. 236.

intérêt à payer le plus tard possible ? La dépréciation du mark compensera largement le supplément minime à verser.

Quoi qu'il en soit, nous connaissons la situation financière de l'Allemagne, nous avons vu, au cours de l'année 1922, l'immense accroissement de la dette flottante (100). Contentons-nous de dire que nous croyons qu'aucune mesure, à l'heure actuelle, emprunt ou prélèvement, n'empêchera l'Allemagne de courir à l'inévitable faillite.

5° L'IDÉE GOUVERNEMENTALE. — L'EMPRUNT NE FAIT D'ILLUSION A PERSONNE. — Les populistes, de façon tout à fait classique, reprochaient à l'emprunt forcé de ruiner le crédit du pays à l'extérieur..

Un pays acculé à de tels expédients n'a plus aucune force dans ses finances. « L'emprunt forcé avilira pour longtemps le « mark d'emprunt et ruinera le crédit de l'Allemagne à l'étranger, disait Hilferding » (101). Si nous citons cet argument que nous avons vu présenter dans tous les pays qui ont procédé ainsi, c'est que partout exact, il était assez faux ici, et le Gouvernement l'avait fort bien vu. Hermès était sur ce point d'accord avec Wirth ! Le Ministre des Finances disait (102) : « Ce sacrifice sera aux yeux de tous la preuve que le Reich fait les plus grands efforts pour collaborer à la reconstruction du monde ». Wirth insistait, disant que cette mesure extrême (103) était une nécessité pour être prise au sérieux à Paris. Quant à Hérold (104), député du Centre, très franche-

(100) V. plus haut, p. 228 et 249. V. « A propos de la faillite allemande », par le professeur Ch. Gide. Cahier des Droits de l'Homme, p. 500 et suivantes, année 1922.

(101) V. F. Z., n° 196, 14 mars 1902.

(102) V. plus haut, p. 235.

(103) V. plus haut, p. 237.

(104) V. plus haut, p. 251.

ment, il avouait : « il faut appliquer l'emprunt forcé *seulement* « pour des motifs de politique extérieurs ».

Toutes ces paroles méritent d'être particulièrement retenues. Pour les Allemands, c'est un fait avéré : l'emprunt forcé a un but primordial : faire croire que l'on fait quelque chose. Il faut se ménager les Alliés qui accordent les moratoires à jet continu ! L'emprunt forcé, cela n'engage à rien, pas plus que le Reichsnotopfer !

Helfferich l'a dit mille fois au cours de la discussion, les populistes aussi : « on ne connaît pas le chiffre des réparations ; l'emprunt forcé ne peut, par conséquent, les couvrir. Hermès, au milieu des exclamations unanimes, s'exprimait dans les mêmes termes au Reichstag, le 30 janvier 1922 : « L'emprunt forcé ne suffira même pas à équilibrer le seul budget des réparations », et Hilferding, dans son rapport au Conseil économique, répétait : « Le total de l'emprunt est inférieur « des deux tiers aux besoins ».

Nous le voyons très nettement, l'emprunt forcé n'est qu'une comédie donnée par le Gouvernement du Reich aux Alliés.

VIII. — LES RÉSULTATS

Les premiers résultats de cet emprunt ont été pitoyables. Le 20 novembre 1922, les Allemands n'avaient versé que 2.810 millions de marks-papier à l'emprunt forcé, soit pas tout à fait 2 millions de marks-or. On pensait d'ailleurs déjà à cette époque, à remanier la loi d'emprunt forcé pour la rendre plus efficace (106). L'emprunt forcé avait-il réduit l'inflation fiduciaire, avait-il empêché la planche à billets de fonctionner, comme l'avait voulu M. Wirth ? Lors de la promulgation de la loi d'emprunt, en juillet 1922, la circulation se montait à

(106) *Temps*, 12, 14 déc. 1922. *Rote Fahne*, 30 novembre 1922.

189.794.722.000 marks ; le 15 novembre, cette circulation était de 582.105.055.000 marks. Quand à l'encaissement métallique, elle passait, entre ces deux époques, de 1.024.850.000 marks à 1.066.550.000 marks. En juillet 1922, le mark valait 0,0082 franc suisse ; il tombait, le 15 novembre, à 0,0007, et le 30 du même mois, à 0,0006.

En juillet 1922, un dollar valait 670 marks ; le 15 novembre, le même dollar valait 7.515 marks, et le 30 : 7.650 marks. Tels ont été les résultats de l'emprunt forcé allemand sur les finances allemandes. Les commentaires sont inutiles. Aucune mesure, surtout aucune farce fiscale de ce genre n'évitera la faillite.

CHAPITRE III

LA FRANCE D'APRÈS-GUERRE ET LES IDÉES PROPOSÉES POUR COMBLER SON DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET AMORTIR SA DETTE

Nous avons vu qu'il existe une loi économique que l'on peut formuler ainsi : « Un pays qui a un immense déficit budgétaire et une dette non moins grande, sera, tôt ou tard, dans la nécessité de prendre des mesures énergiques, de prélever sur la fortune acquise, afin de combler le déficit ».

Notre pays s'est trouvé dans ce cas ; sa situation, à la fin de la grande guerre, était telle, que nombre de propositions de prélèvement se sont succédées ; on voulait tantôt l'impôt sur le capital, tantôt l'emprunt forcé. Mais ces idées hardies, inspirées par le désir de sauver le pays, n'eurent aucun succès, surtout après les élections du 16 novembre 1919, qui amenèrent à la Chambre une forte majorité conservatrice, désireuse précisément de sauvegarder son capital.

Quels étaient donc les traits dominants de la situation financière de la France, vers 1919-1920 ?

Du 3 août 1914, au 31 mars 1919, on peut estimer nos dépenses de guerre à 169 milliards de francs (1) ; ceci pour les dépenses de la guerre proprement dite, sans compter les con-

(1) G. JÈZE, Cours de science des finances et de législation financière française, 6^e édition, 1922, *Le Crédit public*, p. 73, et EDWIN R. A. SELIGMAN, *Rev. de sc. et légis.*, fin. 1919, p. 448.

séquences directes ou indirectes de celle-ci (réparations, pertes en vies, désorganisation du commerce et de l'industrie).

Quant au service de la dette publique (2), il a nécessité un intérêt de 23.140 millions de francs de 1914 à fin 1919. De plus, nous avons prêté à nos alliés 6.700 millions de francs (3).

D'ailleurs, voyons succinctement la situation telle qu'elle se présentait au commencement de 1919, lorsqu'on parla pour la première fois de mesures énergiques.

Prenons les chiffres donnés par le Président de la Commission du budget (4).

Du 1^{er} août 1914 au 31 décembre 1918, la Chambre a accordé 162 milliards de crédits; nous avons vu que, d'après l'évaluation du professeur Jèze, il y aurait eu 169 milliards de dépenses effectives, jusqu'au 31 mars 1919. D'après M. Raoul Péret, les crédits votés à cette époque, se seraient élevés à 186.500 millions, réduits à 174.500 millions après annulations.

Les ressources d'emprunt se seraient montées, au 31 mars 1919, à 136.950 millions.

Les impôts et les produits divers du budget avaient donné 22.500 millions.

Alors que le budget de 1914 était de 5.423 millions, celui de 1919, d'après les prévisions de M. Péret, devait présenter 8.926 millions de dépenses auxquels on pouvait ajouter : les arrérages pour 30 milliards de rentes 4 %⁰, émises en 1918, les pensions, l'outillage économique, la réforme administrative et judiciaire, et, à cette époque, M. Péret prévoyait 18 milliards de dépenses pour 8.900 millions de recettes.

Ces chiffres, comme nous le verrons, n'ont fait que s'amplifier.

(2) G. JÈZE, Cours de Science des Finances et de législation financière française, *op. cit.*, p. 83.

(3) G. JÈZE, Cours de Science financière, *op. cit.*, p. 75.

(4) Discours de M. Raoul Péret, Chambre, Séance du 7 mars 1919, *J. O., Débats*, p. 1058 et 1059.

Le budget de 1922 présentait 24.953 millions de dépenses, pour 23.328 millions de ressources (5).

Le déficit était de 1.625 millions, comblé par des bons de la Défense nationale, et les ressources dues à la liquidation des stocks allaient en diminuant. M. Auriol prévoyait un déficit de 5 milliards pour le budget de 1923.

Fin 1921, il y avait 70 milliards de dette flottante, sans compter les bons à dix ans, et les prêts de la Banque de France, et 232 milliards de dette consolidée (6).

Enfin, le 17 novembre 1921, le Ministre des Finances avouait à la Chambre, que la dette publique totale de la France, en tenant compte du change, était proche de 300 milliards (7).

Voici les chiffres ; ils étaient pour le moins angoissants, et prêtaient à la réflexion. Quelle fut la conduite de nos représentants devant un pareil problème :

I

D'abord, pendant la guerre, et dans les quelques mois qui suivirent l'armistice, aucun parlementaire n'eut le sang-froid de proposer une mesure fiscale énergique.

Néanmoins, se rendant compte de la situation, le ministre Klotz eut le courage de penser, — sans plus, — à créer un prélèvement sur le capital, échelonné sur un certain nombre d'années.

(5) V. ce que dit M. Vincent Auriol, 2^e séance du 10 nov. 1921, *J. O. Débats*, p. 3943.

(6) Ce sont les chiffres donnés par M. Auriol, p. 3947. M. Roux-Fressineng, *J. O. Débats*, même séance, p. 3938, estime la dette totale égale à 273 milliards, fin 1921.

(7) *J. O.*, 2^e séance du 17 novembre 1921. M. Paul Doumer, p. 4103 et suiv. Le ministre estime à 250 milliards les frais de guerre à notre charge ; notre dette flottante serait 72 milliards, notre dette consolidée, 142. Sans tenir compte du change, notre dette extérieure serait 35 milliards 5.

Ce fut le 18 février 1919 (8), qu'il jeta la stupéfaction à la Commission du budget de la Chambre, en déclarant que le contribuable s'était enrichi du fait de la guerre, et pouvait facilement donner à l'Etat les sommes dont celui-ci avait besoin.

« La fortune publique, disait-il, s'est considérablement accrue... le contribuable qui s'est enrichi depuis 1914, est en mesure d'accomplir le devoir fiscal, alors que tant d'autres ont si héroïquement accompli un devoir plus difficile et « plus pesant » que le devoir fiscal. »

Nous n'osons admirer la distinction faite par le ministre entre les contribuables et les combattants !

« Il y a près d'un an, ajoutait-il, le 28 février 1918, à la tribune de la Chambre, j'indiquais qu'après la guerre devait être établi un impôt sur le capital, qui exigerait du pays un effort sérieux, mais, en même temps, réparti sur un nombre d'années assez grand pour que toute la charge ne soit pas supportée seulement par la génération actuelle... En établissant un impôt sur le capital, le Gouvernement a l'intention de demander au contribuable un sacrifice important, mais décisif, le mettant à l'abri des incertitudes du lendemain. »

II

Ce fut un tollé général, la majorité parlementaire, la presse, l'opinion publique combattirent l'idée de M. Klotz, qui ne sut guère résister aux attaques répétées qu'on lui portait.

C'est le 25 février 1919, que M. Jenouvrier, au Sénat, ouvrit le feu (9), en comparant M. Klotz au médecin absurde qui chercherait à pratiquer la saignée sur un moribond.

« Et le boche ? Qu'aurions-nous payé si, au lieu d'être vainqueurs, nous avions été vaincus ?... Il faut que l'Allemagne paie tout, puisqu'elle peut tout payer, avant qu'un

(8) JÈZE, Cours de législation financière, *op. cit.*, p. 500 et suiv.

(9) *J. O. Débats. Sénat*, 25 fév. 1919, p. 197.

« citoyen français paie 1 franc d'impôt supplémentaire occasionné par la guerre. »

Quelques jours après (10), M. Ribot mit sa grande autorité en opposition avec l'idée du ministre, et, en général, avec toute idée de prélèvement, sous quelque forme qu'elle se présentât : prélèvement proprement dit, impôt sur le capital, ou bien emprunt forcé. Il donne en quelques phrases les arguments classiques contre l'emprunt forcé :

« Lorsqu'on fait des emprunts, — nous en avons fait et nous en ferons encore demain, après-demain, — on fait appel à des capitaux qui ne sont pas employés, qui sont libres, et qui viennent volontairement, qui s'offrent, en quelque sorte, au Trésor public. Au contraire, si nous établissons un impôt forcé, une contribution forcée sur toutes les fortunes, nous mettrions dans un grand embarras tous ceux dont la fortune ne consiste pas en valeurs mobilières, mais est engagée soit dans des immeubles, soit dans des entreprises industrielles ou commerciales. En tous cas, nous rendrions impossible tout emprunt volontaire nouveau. Il faut choisir : ou bien faire appel à la confiance du pays, et procéder par voie d'emprunt volontaire, ou bien procéder par voie d'emprunt forcé, de contribution forcée; mais on ne peut pas faire marcher ensemble les deux systèmes, les deux politiques ; je préfère infiniment celle qui nous a réussi jusqu'à présent, et qui nous a donné de si bons résultats ; je préfère l'argent qui s'offre, qui vient comme volontaire, à ce qu'on appelle couramment aujourd'hui la conscription des fortunes. »

Il nous faut insister un peu sur ce long extrait du discours de l'ancien président du Conseil. D'abord à cause de la haute compétence de l'orateur ; ensuite, parce qu'il est le premier à avoir employé à la tribune, à cette époque, le terme « emprunt forcé ». Ses arguments sont, sans doute, contre tout prélèvement sur la fortune ; mais l'on voit parfaitement que

(10) *J. O. Débats. Sénat*, 5 mars 1919, p. 237.

M. Ribot se méfie surtout du mode de prélèvement que nous voulons étudier. Il cite l'argument classique de l'immobilisation des fortunes, qui s'applique à toute contribution de ce genre ; mais surtout, il veut nous enfermer dans le dilemme suivant : « Ou l'emprunt volontaire, ou l'emprunt forcé ». Nous avons vu que le choix n'était pas possible.

Maints pays ont émis en même temps des emprunts des deux sortes (11), l'un servant à faire réussir l'autre. Ensuite, devant la nécessité de créer un moyen nouveau, énergique, pour combler les déficits de nos budgets et couvrir notre dette, nous ne croyons pas que l'emprunt volontaire puisse entrer en ligne de compte. Il n'y a pas l'embarras du choix, la nécessité commande. M. Ribot refuse ainsi tout changement. Il voit sans révolte notre pays qui continue à s'endetter, à grever ses budgets de la lourde charge d'intérêts immenses et d'amortissements auxquels on n'ose guère penser.

Nous sommes loin de défendre l'emprunt forcé, mais nous croyons pouvoir rejeter, sans hésiter, la continuation de la néfaste politique actuelle d'endettement.

Deux jours après M. Ribot, à la tribune de la Chambre, le Président de la Commission du Budget joignait sa protestation à celles qui avaient été déjà faites (12).

Après avoir émis l'idée d'un emprunt international de la « Société financière des Nations », M. Raoul Péret attaqua la pensée de M. Klotz. Il réunit contre l'idée du ministre un faisceau de solides arguments que nous croyons nécessaire de résumer, parce qu'ils s'appliquent aussi bien à l'emprunt forcé qu'à l'impôt sur le capital ; ils sont émis contre tout prélèvement.

Ces arguments sont au nombre de trois :

1° D'abord l'argument classique, par excellence : pour que

(11) Nouvelle-Zélande, etc...

(12) M. Raoul Péret, *J. O. Débats*, Chambre, 7 mars 1919, p. 1058 et suivantes.

la vie économique du pays reprenne, il faut laisser à ceux qui possèdent, de quoi acheter des matières premières, créer des entreprises, payer des salariés.

C'est bien notre avis, mais reste à savoir si l'on doit empêcher ces actes par un prélèvement immédiat et très énergique ; n'y a-t-il pas des modalités qui éviteraient de pareils dangers ; ne pourrait-on pas échelonner le sacrifice sur un nombre d'années d'ailleurs restreint, et ne pourrait-on pas laisser certains avantages à ceux qui emploient leurs biens à la reconstitution économique de la Nation ?

2° Ensuite, M. Péret nous dit que le chiffre de 20 % (qui a été prononcé), comme taux de prélèvement, a effrayé le pays qui a vu dans un tel chiffre, une véritable confiscation.

Nous répondrons que ce chiffre n'était pas sûr, aucun projet n'ayant été déposé. Quant à l'idée de confiscation, si l'on peut, par un sacrifice, sauver les deniers publics d'une nation sans détruire sa vie économique, il faut le faire sans se laisser arrêter par un mot.

3° Enfin, il est une dernière objection sur laquelle M. Péret insiste particulièrement :

« L'immense majorité de ce pays, dit-il, pense qu'avant de prendre le capital français, il faut appréhender le capital allemand. Si le capital allemand est intact, le capital français ne l'est plus, et nous sommes unanimes à dire : l'Allemagne doit réparer. »

Et par la suite, M. Péret nous incite à n'avoir ni faiblesse, ni imprévoyance. Devant cette objection, nous devons nous incliner ; tout le monde est d'accord ; l'Allemagne doit réparer le mal que sa brutalité a causé.

Malheureusement, elle ne l'a pas fait jusqu'à présent, et, à la ruine des pays dévastés, est venu s'ajouter l'autre malheur : le déficit de nos budgets d'après-guerre, déficit qui aurait pu être évité par les mesures énergiques que nous envisageons.

Devant l'opposition de la majorité, le ministre Klotz recula, et, le 13 mars 1919 (13), il abandonna son idée primitive pour déclarer, aux applaudissements à nouveau chaleureux de ses collègues, que l'Allemagne paiera. Le ministre prit le contre-pied de l'attitude assez belle qu'il avait eue à la Commission budgétaire de la Chambre, le 18 février précédent.

« J'ai parlé, dit-il en substance, d'impôt sur le capital ;
« cet impôt existe en Suisse, au Danemark, en Hollande,
« etc..., mais ici, il a reçu un accueil de principe un peu
« défavorable.

Et le ministre n'abandonne pas son idée sans amertume.

« Ce pays, qui a si admirablement fait son devoir pendant
« la guerre, a montré très souvent une certaine répugnance
« à accomplir son devoir fiscal. On lui a demandé des sacri-
« fices, et chaque fois, on a vu des campagnes surgir pour
« s'opposer à ces justes prélèvements. »

Mais le parti de M. Klotz était pris, il fallait s'assurer la majorité en combattant les idées qu'il avait émises plus tôt, et en garantissant qu'il ne fallait créer aucune ressource fiscale nouvelle, en attendant le paiement de l'ennemi. Il s'exprima en ces termes :

« J'ai le devoir de vous déclarer d'une façon très nette,
« parce que c'est la politique du Gouvernement tout entier,
« que nul sacrifice financier ne devra être demandé à ce pays,
« avant que n'aient été fixées les bases sur lesquelles sera
« réglée la dette de l'ennemi. »

Il appuya sur cette idée, la répéta sur tous les tons :

« Réclamer au contribuable français, avant que ne soit
« fixée la dette de l'ennemi, une part plus ou moins grande
« d'impôt, ce serait une faute, le Gouvernement ne la com-
« mettra pas. »

Malgré ce retrait en bon ordre, on continua à protester contre l'idée que le ministre avait osé émettre.

(13) *J. O. Débats*, Chambre, 13 mars 1919, p. 1165, 1166 et 1167.

Le Sénateur Perchot, après avoir déclaré que l'Allemagne paiera la réparation des dommages de guerre et les pensions (14), parla de la « mesure de spoliation » qui avait été envisagée ; sans doute, la France peut subir encore de nouveaux sacrifices, et montrer à l'étranger son élasticité fiscale, mais M. Perchot protesta contre le fait de combler le déficit budgétaire par une seule mesure. Et l'honorable sénateur fit contre le prélèvement, la critique classique, faite en économie politique contre l'impôt unique, préconisé autrefois par Vauban et les physiocrates. Cet impôt joindrait en lui toutes les inégalités et toutes les injustices que toutes les mesures fiscales comportent forcément.

C'est exact, mais il ne s'agit pas d'un impôt, il s'agit d'un prélèvement exceptionnel qui laisserait malheureusement subsister tout le système fiscal actuel, où les injustices existent et se compensent ; il faudrait, avouons-le, pour sauver la situation financière nationale, admettre temporairement un surplus d'injustices.

Un mois après M. Perchot, M. Albert Peyronnet (15) protestait encore ; il considérait l'idée du ministre comme « inopportune ». Cet impôt est, si l'on y « regarde de près, irréalisable, il est même un non-sens ». Pourquoi ? Parce que la France est un pays d'épargne ; notre épargne compense le manque de natalité dont souffre notre pays. Or, en créant un tel impôt, chacun se dira : « A quoi bon épargner, si mon épargne doit être entièrement prise par le fisc ? »

M. Peyronnet exagérait légèrement sa manière de voir, en considérant que toute l'épargne française disparaîtrait du fait d'une telle mesure.

(14) *J. O. Sénat*, p. 650 et s., et spécialement 652. Séance du 18 avril 1919, puis 30 mai 1919, p. 242.

(15) *J. O. Sénat*, p. 745. Séance du 15 mai 1919.

III

Dans une troisième période, nous distinguons une nouvelle offensive des partisans des mesures financières énergiques.

C'est d'abord, le 10 octobre 1919 (16), M. André Lefèvre qui fait son rapport au nom de la Commission des finances sur sa propre proposition (17) concernant « un prêt sans intérêt à la France ». Nous donnerons un petit résumé de ce rapport, à titre de curiosité, car M. Lefèvre s'oppose à tout prélèvement, à toute mesure coercitive d'emprunt, et ce serait nous écarter de notre sujet, que de nous étendre sur un tel document. Ce prêt sans intérêt serait de 60 milliards ; le public y souscrira, dit le député des Bouches-du-Rhône, parce que de fortes primes seront attachées à ce prêt ; tout dans cet emprunt est donc basé sur « le goût du risque ». Il y aurait émission de 120 millions d'obligations à 590 francs, et chaque semaine, lors de l'amortissement, il y aurait des lots considérables variant de 1.250.000 francs pour une obligation, jusqu'à 1.000 francs pour 11.505 obligations amorties. La proposition de M. Lefèvre est séduisante ; mais vraiment, on peut trembler devant ses conséquences pratiques et morales. Au point de vue pratique, l'ancien ministre nous dit que si certaines obligations restaient à la souche, « elles gagneraient comme les autres des primes, « qui reviendraient à l'Etat. » N'est-ce pas faire l'erreur classique de la Caisse d'amortissement du Docteur Price ?

Au point de vue moral, et c'est là le point capital, M. André Lefèvre spéculé sur ce « goût des risques, qui, dit-il avec « trop juste raison, est une des caractéristiques de l'heure présente. » « Ce n'est pas une loterie, continue-t-il, car tous

(16) *J. O. Doc.* 1919. Chambre, sess. ord. feuille 194, annexe 7119, p. 3092 et s. (publié le 26 janvier 20).

(17) *J. O. Doc.* proposition 6.744.

seront remboursés au moins au pair. Ne croit-il pas que bien des gens, surtout dans ce temps de crise, seraient poussés à jouer affreusement. De même qu'aujourd'hui beaucoup de malheureux sont rejetés, faute de pouvoir nourrir loyalement leur famille, vers les champs de courses et dans les tripots, de même on verrait, avec ce jeu légal et patriotique, un nombre plus grand encore d'hommes faibles ou paresseux ne penser qu'à ces bénéfices sans travail. Le grand événement, chaque jour, sera la lecture du nom des gagnants dans la presse, et nous doutons que cela pousse les gens au travail, alors que le mot d'ordre est « produire », et sur ce point, les amis et les ennemis de ce député sont d'accord.

Le 20 janvier 1920 (18), M. Barthe déposa une proposition très complète d'impôt sur le capital.

Il traçait d'abord le tableau de notre situation, avec une dette publique de 238.474 millions, et une charge annuelle permanente de 26.020 millions, et cela vis-à-vis d'un rendement d'impôt de 8.582 millions. L'honorable député considérait le moyen d'y remédier. Pour ce faire, il proposa non plus un prélèvement, mais un impôt proprement dit annuel, sur tout capital dépassant 30.000 francs. Le contribuable ferait une déclaration détaillée, et le taux de paiement irait de 2 %^o, entre 30.000 et 50.000 francs de capital, jusqu'à 25 %^o au-dessus de 1 million. Des allègements seraient pratiqués pour charges de famille. Nous croyons cette proposition, comme toute idée d'impôt *annuel*, absolument inefficace pour remédier définitivement à notre situation ; mais peut-être n'était-ce qu'un premier pas dans l'idée de M. Barthe, vers le prélèvement proprement dit.

Le 12 février 1920, MM. Aubriot, Levasseur, Rozier et Lauche, déposaient une proposition de « taxe de contribution

(18) J. O. Doc. Chambre, sess. ord. 1920, feuilles 9 et 10, p. 132 et suiv., annexe 197.

patriotique » (19). Il s'agissait bien d'un prélèvement unique et subtil sur la fortune ; les honorables députés avaient vu avec angoisse le déficit du budget de 1920 se monter à 8 milliards et demi. Le Gouvernement demandait cette somme à l'augmentation des impôts anciens, et à quelques impôts nouveaux.

Mais, la plus grande partie du sacrifice était exigée des impôts de consommation, c'est-à-dire des impôts les plus injustes, qui frappent lourdement ceux qui ne possèdent pas.

C'est alors que la proposition suivante fut émise :

« Pour assurer l'équilibre du budget de 1920, on créera une taxe supplémentaire, dite « contribution patriotique » ; en fait, il s'agit d'un impôt, d'une contribution forcée, et le patriotisme du contribuable n'a strictement rien à y voir. L'unité de taxe est fixée par la division du montant du déficit par le nombre de contribuables (art. 2). La contribution est prélevée sur tous les revenus à raison de 1/100 de la taxe par 1.000 francs de revenu de 1.000 à 10.000 ; de 1/50 par 1.000 francs de revenu de 10.000 à 20.000 ; de 1/30 par 1.000 francs de 20.000 à 50.000 ; de 1/20 par 1.000 francs de 50.000 à 100.000 ; de 1/10 par 1.000 francs de 100.000 à 500.000 ; de 1/5 par 1.000 francs de revenu au-dessus de 500.000. Les fractions de 1.000 francs de revenu paieront une fraction proportionnelle au tantième de la tranche où elles sont comprises (art. 3). »

Des déductions pour charges de familles étaient admises, et on édictait ici les mêmes modes de déclaration et de contrôle que pour l'impôt sur le revenu.

Puis, ce fut le contre-projet de budget, laborieux et documenté de MM. Vincent Auriol, Léon Blum et de leurs collègues socialistes (20), proposant l'impôt annuel sur le capital.

L'exemption à la base était de 30.000 francs, le taux pro-

(19) *J. O. Doc. Chambre f. n° 17*, année 1920, le 13 avril, annexe n° 315

(20) *J. O. Doc. Chambre*, feuille 28. 20 mai 1920. Annexe n° 535, p. 434 et s. spécial. 450.

gressif passait de 0,10 % entre 30.000 et 100.000, à 1,25 % au-dessus de 10 millions. De plus, il y avait création d'une supertaxe de l'enrichissement « sur l'excédent du capital imposable de l'année courante, par rapport au capital imposable de l'année précédente. » Le taux passait de 2 % pour la fraction d'enrichissement comprise entre 5.000 et 100.000 fr., à 8 % au-dessus de 1.000.000 francs.

La déclaration obligatoire et les déductions pour charges de famille, complétaient ces dispositions. On voit que le contre-projet, par son taux modéré, échappait au reproche de spoliation. La possibilité de son exécution était évidente : il faut lire le texte, pour y voir la prévision détaillée de toutes les modalités de perception.

C'est le 15 avril 1920, que M. Léon Blum prononça son magistral discours pour défendre le contre-projet (21).

« Il faut créer 8 milliards 1/2 de ressources nouvelles, dit en substance M. Blum, or, là-dessus, 750 millions, moins du dixième, sont demandés « aux seules formes d'impôt qui atteignent directement et rigoureusement la richesse acquise ; « c'est un défi à la réalité des choses, c'est un défi à la conscience nationale. »

De ce discours, nous retiendrons les arguments qui peuvent s'appliquer au prélèvement sur le capital, comme à l'emprunt forcé.

D'abord, M. Blum montre avec angoisse le déficit de ce budget extraordinaire, le budget sur avances recouvrables ; celui pour lequel on dit « l'Allemagne paiera », mais pour l'équilibre duquel on emprunte sans cesse, en jetant le pays dans un dangereux endettement.

Ensuite, le député de Paris répond aux objections faites par

(21) *J. O.* 1^{re} et 2^e séances du 15 avril 1920. p. 973 et suiv. .

le Rapporteur général de la Commission du budget. M. Ch. Dumont, à tout prélèvement.

Ces objections s'appliquent aussi bien à l'emprunt forcé qu'à l'impôt sur le capital, car, dans l'un comme dans l'autre, il faut connaître exactement le montant des fortunes privées.

D'abord, objection de principe. C'est impossible et inconcevable, dit M. Dumont ; on ne peut évaluer le capital.

On connaît les revenus, on les capitalise. La stabilisation du capital, nécessaire à une telle opération, ne peut se produire qu'au moment où ce capital change de mains.

Donc, pour faire le cadastre des fortunes, il faudrait supposer que tous les capitaux changent de mains au même instant. Quant à l'évaluation détaillée des éléments de la fortune, c'est une autre absurdité, car la valeur du capital est toujours en fonction d'une mutation de propriété. Comme l'Etat n'entend ni acheter, ni revendre les biens qu'il se serait approprié par un prélèvement, il n'a aucun intérêt à faire une évaluation (22).

M. Blum répond facilement que rien ne prouve que la notion première soit le revenu. Pourquoi ne serait-ce pas le capital, ensemble des moyens de production et des produits échangeables ? Le revenu ne serait que le produit du capital pendant une période, produit variable, notion dérivée et seconde.

Ce capital n'a-t-il de valeur qu'en cas de transaction ? L'Etat n'a-t-il pas intérêt à prendre les titres et billets qu'il a émis, non pour les revendre, mais pour les annuler ?

Puis, M. Dumont donne une objection de temps, d'opportunité. Jamais les éléments du capital n'ont varié d'une manière plus intense et plus constante :

« Le capital ressemble à ces dunes de la mer que le vent saisit, disperse et reforme au gré de sa fantaisie. »

Cette objection, encore, mérite notre attention, car elle peut

(22) *J. O.* p. 985, 986.

aussi bien s'appliquer à un emprunt forcé qu'à un impôt sur le capital.

M. Blum répond que la période des grandes amplitudes de variations est passée. Quels sont les éléments particulièrement variables : les stocks et les matières premières ; les sociétés industrielles et commerciales savent bien se prémunir contre la chute de ces éléments ; pourquoi l'Etat ne le saurait-il pas ?

Ce qu'il faudrait faire, c'est le cadastre des fortunes ; sans doute, serait-ce difficile, mais pas impossible. La valeur vénale excède souvent la valeur de capitalisation ; c'est le cas actuel des terres. Mais le rabatement serait facile à faire. L'administration a autant de difficultés lorsqu'elle évalue, journellement, le montant des biens d'une succession.

D'ailleurs, ne fallait-il pas connaître la valeur du capital français, au 31 décembre 1919, lorsque le Gouvernement faisait préparer, — par l'administration — une taxe sur l'enrichissement ; M. Loucheur, interrompant M. Blum, se demandait ce que ferait un homme dont la fortune consisterait en un immeuble. Devrait-il emprunter à la banque ? Et, si tous en faisaient autant, qu'arriverait-il ? M. Blum le rassura. Il y a fort peu de propriétaires qui n'ont pour tout bien qu'un immeuble, sans la moindre valeur mobilière ; pour ceux qui seraient dans ce cas, l'aide du Crédit Foncier, de la Caisse des Dépôts et surtout, des assurances nationalisées, serait possible sans risquer d'hypothéquer un nombre considérable d'immeubles. Et cela est d'autant plus sûr que les rentes d'Etat, bons du Trésor, billets de banque en circulation, forment un total de 200 milliards, tiers environ de la fortune française ; en ajoutant au minimum 100 milliards de valeurs privées, cela fait 300 milliards, soit environ la moitié de la fortune française, qui se trouve être formée par les valeurs mobilières. Quand l'Etat voudra faire argent de ces titres privés, la société craindra de voir baisser les cours de ses actions, et mille combinaisons seront possibles entre l'Etat et elle.

Pour l'argent investi dans les entreprises commerciales et industrielles, M. Blum cite Sydney Arnold :

« Il est possible d'organiser des opérations de crédit, garanties et avalisées par l'Etat, qui permettraient aux banques de fournir aux assujettis, en échange des garanties annuelles sur leurs bénéfices, le capital nécessaire pour le paiement de la prime. L'heure présente, d'ailleurs, continuait M. Blum, est bonne pour tout prélèvement, parce qu'elle est caractérisée par la surabondance des moyens de paiement. La saignée est donc souhaitable ; d'ailleurs, on commence à s'en apercevoir, non seulement dans les milieux de grands capitalistes, mais encore dans les milieux du moyen capital, dont M. Renard apportait l'adhésion sous forme d'emprunt forcé avec intérêt minime. »

M. Noblemaire, le représentant du grand capital visé par M. Blum, dit que l'on ne doit pas faire immédiatement une telle réforme ; mais on peut « causer » et étudier.

Le jour même où parlait M. Blum était déposée par MM. Georges Lugol et J.-L. Dumesnil, une proposition de loi, « tendant à « l'institution, pour la liquidation des charges de la guerre, d'un emprunt forcé » (23). C'était la première proposition détaillée, souhaitant ce mode de prélèvement.

MM. Lugol et Dumesnil voient une dette de 223 milliards : 37 milliards de circulation en billets de banque, 49 milliards de bons de la Défense nationale et 30 milliards de dettes à l'étranger ; et, d'année en année, la situation s'aggrave. Les deux honorables députés distinguent légitimement le budget ordinaire de celui des dépenses qui doivent être recouvrées sur l'Allemagne, — mais, tant que ce recouvrement n'aura pas eu lieu, disent-ils, la France doit supporter le poids des deux budgets, et notre situation est alarmante : notre change s'abaisse et le coût de la vie augmente.

(23) *J. O.* Doc. 25 août 1920. Feuille n° 41. Sess. ord. annexe, n° 710, p. 652, 653.

Que faire ? Les mesures fiscales projetées sont insuffisantes, les emprunts sont par trop dangereux.

Un impôt sur le capital ? S'il est annuel, de faible importance, il ne servira guère, et se confondra avec l'impôt sur le revenu.

Un prélèvement sur le capital ? Ce serait l'expropriation sans indemnité ; de plus, ce serait une double injustice, car ceux qui ont fait le sacrifice de leur sang devront aussi faire celui de leur argent, et, en outre, celui qui s'enrichit dans l'avenir profiterait du sacrifice fait par les autres dans le présent.

L'emprunt forcé permet au contribuable de rester créancier de l'Etat et d'avoir « non pas seulement l'espérance, mais « la certitude de retrouver son capital. » « Ayons le courage « de le dire, c'est la seule mesure qui puisse nous tirer de la « situation actuelle et cette mesure répond à notre souci de « justice et d'égalité. »

MM. Lugol et Dumesnil se font peut-être une légère illusion lorsqu'ils disent : Le jour où la loi obligera chacun à souscrire « suivant ses forces contributives, nous avons la conviction que « le pays répondra à l'appel qui lui sera fait » ; cela est évident ; chacun étant obligé de souscrire, répondra à l'appel d'autant plus qu'il sentira le bâton du pouvoir derrière soi ; ce qui est moins sûr, c'est ce que les deux honorables députés ajoutent : « Chacun répondra à l'appel avec un empressement « si grand, que notre emprunt apparaîtra, dans sa réalisation, « bien plus comme un emprunt volontaire que comme un « emprunt forcé ».

Nous croyons devoir citer *in extenso* le texte très court de la proposition de loi dont la clarté rend superflu tout commentaire, mais non pas toute critique.

PROPOSITION DE LOI

« Art. 1^{er}. — La République proclame pour les Français

l'obligation de contribuer à la liquidation immédiate des charges de la guerre.

L'étendue de cette obligation est déterminée par la présente loi.

Art. 2. — Il est ouvert un emprunt auquel tout Français, possesseur d'un capital supérieur à 50.000 francs, est tenu de souscrire dans les proportions minima ci-après fixées :

De 50 à 100.000 francs, 5 %.

De 100.000 à 200.000 francs, 10 %.

De 200.000 à 500.000 francs, 15 %.

De 50.000 à 1 million, 20 %.

De 1 million à 2 millions, 25 %.

De 2 millions à 10 millions, 30 %.

De 10 millions à 20 millions, 40 %.

Au-dessus, 50 %.

Art. 3. — Pour déterminer la part de souscription à laquelle chaque assujetti est tenu, il est institué, dans chaque canton de France, une commission d'entente composée du juge de paix, président, du percepteur et du receveur d'enregistrement.

Dans le mois de la promulgation de la présente loi, cette commission se transportera dans chaque commune, convoquera ou recevra tous les habitants considérés, ou se considérant eux-mêmes comme soumis à l'obligation de souscrire ; elle recevra leurs déclarations, en discutera les termes avec eux et recueillera les souscriptions qu'ils consentiront à signer, même à titre bénévole.

Art. 4. — Le contribuable qui n'aura pas comparu devant la commission, ou qui, y ayant comparu, aura refusé de souscrire ou aura fait une souscription jugée insuffisante, sera tenu, dans la huitaine qui suivra, de faire une déclaration indiquant la consistance nette de son avoir en immeubles, valeurs mobilières, créances, numéraires, offices, fonds de commerce, matériel industriel ou agricole, bijoux, pierres précieuses, objets d'art et d'ameublement.

Une fausse déclaration expose son auteur à des poursuites qui pourront être arrêtées si, avant la mise en jugement, le délinquant reconnaît sa fausseté et souscrit la somme réclamée.

A défaut de déclaration, la part de souscription due par le contribuable sera fixée d'office par l'administration.

Les recours contre cette taxation seront examinés et jugés comme en matière de contributions directes par le Conseil de préfecture.

Art. 5. — Tout souscripteur qui justifiera avoir souscrit ou acheté avant le 15 avril 1929, et être encore en possession de rentes émises par l'Etat depuis le 2 août 1914, sera autorisé à imputer la valeur de ces rentes sur la part de souscription qui lui incombe.

S'il fait cette imputation, il lui sera remis en échange de ses anciens titres, des titres du nouvel emprunt.

Art. 6. — Pour se libérer de sa souscription, l'assujetti pourra remettre en paiement des bons de la Défense nationale, des valeurs étrangères, ou des immeubles agréés par l'Etat.

Il pourra aussi abandonner jusqu'à due concurrence, tous titres de créance pour dommages de guerre subis par lui ou par ses parents.

Art. 7. — Tout souscripteur aura le droit de différer le versement de tout ou partie de sa souscription ; il devra, en ce cas, verser annuellement au Trésor, à titre d'intérêt de retard, et à partir du 1^{er} juillet 1920, une somme égale à 5 % du capital qu'il restera devoir. Ces intérêts seront recouvrés comme en matière d'impôts.

Les meubles et immeubles du débiteur seront soumis et affectés par privilège à la garantie de sa dette.

Au contraire, il sera accordé une bonification de 10 % à celui qui se sera libéré avant le 1^{er} janvier 1921, et de 5 % à celui dont la libération s'effectuera avant le 1^{er} janvier 1922.

Art. 8. — Les titres de rente souscrits en vertu de la présente loi seront émis au pair.

Ils ne produiront aucun intérêt jusqu'au 31 décembre 1922 ; à partir de cette date, ils seront, jusqu'à leur remboursement, productifs d'un intérêt de 2,50 %.

Leur remboursement, auquel seront affectées notamment les annuités mises à la charge de l'Allemagne par le traité de Versailles, aura lieu en vingt années, à partir du 1^{er} janvier 1922, par voie de tirage au sort, et par fractions annuelles égales au 20^e du montant total de l'emprunt.

La première moitié des titres sortis à chaque tirage sera remboursée au pair ; les autres titres seront échangés contre des titres de rente perpétuelle, productifs d'un intérêt de 5 %.

Art. 9. — Les titres de rente émis en vertu de la présente loi ne seront soumis à aucun impôt, de quelque nature qu'il soit, présent ou futur. »

Sans doute, la critique est aisée, mais nous ne pouvons passer sur les graves objections que nous inspire une telle proposition. D'abord l'article 3. Cette « Commission d'entente » qui, selon l'exposé des motifs, aura avant tout à faire de la propagande patriotique, nous fait un peu peur.

Ce juge de paix, ce percepteur et ce receveur d'enregistrement, notabilités cantonales ont un rôle assez vague et assez arbitraire. Comment vont-ils déterminer la souscription de chacun ? En appelant dans chaque commune les contribuables, et en bavardant amicalement avec eux ; c'est méconnaître la nature humaine, dominée par l'intérêt. N'oublions pas qu'il s'agit d'un emprunt forcé, et non d'une contribution patriotique. Les membres de la Commission, comme les contribuables, auront l'impression que ce n'est pas une « bonne affaire » qu'ils proposent, et qui leur est proposée. Il est probable que beaucoup d'assujettis essaieront de frauder ; quant aux souscripteurs bénévoles, nous croyons que leur liste ne sera pas longue à dresser.

De plus, il est possible que certaines commissions voient, même inconsciemment, d'un bon œil, tels contribuables, et non tels autres. En outre, pour les cantons très peuplés, qui ne sont pas nombreux malheureusement dans notre pays, mais qui existent, la tâche dépassera les forces de l'unique commission de trois membres, lesquels, d'autre part, ont des fonctions assez absorbantes. Il n'en demeure pas moins vrai que les trois fonctionnaires choisis par MM. Lugol et Dumesnil sont les mieux désignés pour accomplir une telle œuvre, ayant déjà, de par d'autres lois, des occupations similaires.

L'article 4 mérite aussi la critique. Celui qui n'a pas comparu devant la commission, qui a refusé de souscrire, ou qui a fait une déclaration insuffisante, sera obligé, dans la huitaine, de faire une déclaration détaillée de son avoir. Pour celui qui n'est pas venu ou qui n'a pas souscrit, c'est bien ; mais comment connaître celui qui a fait une déclaration insuffisante ? Ce n'est pas toujours facile, quoiqu'il y ait des cas assez nombreux où, notoirement, le contribuable a sous-estimé ses biens. Mais, en dehors de ces cas qui va guider la Commission ? Ce sera sans doute la commune renommée, mais y a-t-il guide plus mensonger ? Ainsi, seuls les contribuables notoirement riches, pourront être poursuivis. Heureusement qu'en dernier lieu, l'article 4, quittant la Commission et sa tâche complexe, revient à la logique, en édictant que les contribuables qui ne feront pas de déclaration, seront taxés d'office par l'administration. C'est le seul moyen rationnel pour arriver à connaître la vérité.

L'article 5 semble, *a priori*, exempter de l'emprunt forcé, ceux qui ont souscrit aux emprunts de guerre, et cela selon la mesure dans laquelle ils y ont souscrit. Mais, comme ceux qui feront cette imputation recevront en échange de leurs anciens titres productifs de gros intérêts, des titres du nouvel emprunt, il nous semble qu'il y a là l'offre d'une conversion fort peu

avantageuse ; nous croyons, en outre, que l'article 5 aurait pu être joint à l'article 6 et être exprimé en ces simples termes : « les rentes de l'Etat émises pendant la guerre seront acceptées en paiement. » La bonification accordée à celui qui paie de suite, l'intérêt exigé de celui qui diffère son paiement, sont des mesures classiques en la matière, pour l'emprunt. Quant au fait de ne pas être productif d'intérêt pendant 2 ans, et après de produire un intérêt infime, il s'approche de la proposition d'emprunt forcé allemand.

Telles sont les objections pratiques de détail que nous croyons devoir faire à la proposition ; les objections théoriques sont toutes celles que l'on peut faire à l'emprunt forcé, et nous nous en voudrions de les répéter.

L'idée d'emprunt forcé devait captiver des esprits dans les partis les plus divers du Parlement français.

C'est ainsi que M. Lacotte, déposa, le 23 avril 1920, à la Chambre, une proposition de loi « fixant les modalités d'un « emprunt obligatoire pour tous les Français » (24).

Etant donné la carence de l'Allemagne quant au paiement des indemnités qui nous sont dues, étant donné qu'il faut relever notre pays et remettre en bon état notre Trésorerie, va-t-on s'adresser à l'impôt ou à l'emprunt pour obtenir les ressources nouvelles nécessaires ?

« Pour le crédit de la France, l'emprunt est supérieur à l'impôt ; l'expérience nous apprend, en effet, que plus un emprunt rend, plus le crédit du pays qui l'émet monte, alors que c'est le contraire qui se produit en matière d'impôt ; plus un budget est lourd, plus le crédit baisse. »

Le paradoxe est, pour le moins, légèrement absurde. C'est vouloir nier l'évidence. Rien n'est plus néfaste au crédit de l'Etat que la politique des emprunts ; l'emprunt rend aujour-

(24) J. O., Doc., Sess. ord. 26 août 1920, feuille 41, pages 701 et 702.

d'hui, il ne rendra pas demain. Rien n'est plus avantageux pour le crédit de l'Etat qu'une forte politique fiscale de la part du Gouvernement, et qu'un grand courage fiscal de la part des contribuables.

Mais, M. Lacotte continue ; le dernier emprunt n'a pas réussi ; donc on ne pourra plus obtenir, par un emprunt volontaire, la somme immense nécessaire à notre relèvement économique.

C'est pourquoi, l'on va émettre un emprunt forcé ; mais, soyons discrets, ne le disons pas tout haut :

« Ne prononçons pas le nom d'emprunt forcé, mais parlons d'une souscription obligatoire à un emprunt de 100 milliards. (*sic*). »

Puis, M. Lacotte revient à la logique, lorsqu'il reprend textuellement les arguments de ses collègues Lugol et Dumesnil ; l'emprunt forcé n'est pas une spoliation, c'est une somme qui est loin d'être perdue pour le contribuable ; elle sera même plus tard productive d'intérêts.

Le remboursement de l'emprunt sera assuré par le paiement de l'indemnité allemande, c'est l'article 8 de la proposition précédente.

« Seule, une manifestation collective de la fortune, sorte de « sacrifice provisoire sur l'autel de la Patrie », peut nous sauver ; en d'autres termes, une nuit du 4 août du capital, va amener le Français qui, comme tout latin, est toujours en révolte contre le fisc, à faire son devoir de contribuable. Presque tout le monde souscrira ; il n'y aura d'exemption à la base, que pour le strict nécessaire à la vie. M. Lacotte croit que le sacrifice étant fait par tous les contribuables, va amener ceux-ci à faire leur devoir joyeusement. Nous n'insisterons pas.

Puis, il répond d'une manière classique au non moins classique argument d'immobilisation des fortunes. Il admet qu'on paiera en vingt mensualités. Chaque mois, le Trésor récoltera 5 milliards. Il termine son exposé des motifs en insistant « de

« façon toute particulière sur la mentalité qui devra être celle « des gens frappés par l'emprunt. » Cette mentalité devra être « complètement opposée à celle des gens frappés par l'im-
« pôt sur le revenu » (*sic*). Donc, l'emprunt dit « de la libération », sans limites fixes, est payable en « vingt douzièmes », c'est-à-dire vingt mensualités. Il y a dégrèvement à la base, « égal au montant des sommes nécessaires à la vie, et proportionné aux charges de famille ». On voit que M. Lacotte n'est ni très précis, ni très charitable. Il n'exempte de la souscription, que la part de fortune que les économistes socialistes ont nommée « le minimum nécessaire. »

Le taux : 5 % sur le capital, travail unique ! (*sic*).

10 % sur le capital, argent ou immeuble ou industrie, jusqu'à 100.000 francs.

15 % de 100.000 à 500.000.

20 % de 500.000 à 1.000.000.

25 % de 1.000.000 à 10.000.000.

40 % au-dessus.

Il y aura un « compte des hypothèques de l'emprunt », pour utiliser le crédit qu'aura l'Etat sur les souscripteurs ne pouvant se libérer en numéraire ou en valeurs, ou ayant besoin de délais ; toute opération hypothécaire ou de nantissement sera interdite jusqu'à la liquidation de l'emprunt, à un taux supérieur à 6 %.

Les paiements de l'Allemagne seront affectés par privilège, au remboursement de cet emprunt. « Aucun nouvel emploi de « fonctionnaire ne devra être créé, soit pour l'encaissement, soit pour le service de l'emprunt ». (art. 9.) On se demande comment les fonctionnaires existant vont assurer ce surplus de travail.

Enfin, l'article 10 :

« Tout Français qui, à l'aide d'une manœuvre quelconque, se sera dérobé au versement de sa souscription obligatoire,

sera puni d'une amende égale à la souscription dérobée, et d'une peine de prison de un an au minimum à dix ans au plus. »

Rien de plus. Heureusement, pour le Français en question, que, d'une part, il n'est tenu à aucune déclaration et que, d'autre part, on ne prévoit aucun contrôle administratif, ni aucune taxation d'office. Ainsi, il pourra dormir tranquille loin de la prison menaçante ; mais son calme serait bien troublé, s'il cherchait à savoir ce qu'a voulu dire au juste l'honorable M. Lacotte.

IV

Dans une quatrième période, commencée en fait par le discours de M. Blum défendant son contre-projet, la campagne de discours reprit, succédant aux dépôts de propositions.

Les deux séances des 10 et 11 novembre 1921, à la Chambre des Députés, virent s'affronter divers novateurs de tous les partis en matière fiscale.

C'est d'abord M. Roux-Fressineng (25), qui avoue la nécessité d'un prélèvement, et qui nie son impossibilité.

« Ce prélèvement sur le capital n'est pas impossible, il est difficile, dit-il ; c'est une question de volonté de la part du Parlement ; c'est une question de patriotisme de la part de ceux qui devraient le subir. »

Malheureusement, l'idée a un défaut : elle vient trop tard. On aurait pu exiger 25 % en 1919, aujourd'hui, c'est 50 % du capital qu'il faudrait prélever.

Puis il reprend une des idées émises par M. Aubriot sur une

(25) *J. O.*, Débats, Chambre, 2^e séance du 10 novembre 1921, p. 3938 et suiv., spécialement. 3941 et 3943.

émission de billets spéciaux, ayant cours légal forcé qui rapporteraient un intérêt peu élevé, 1,50 %.

Ces billets seraient gagés sur les paiements à faire par l'Allemagne ; ils offriraient un gros avantage sur les emprunts habituels ; c'est qu'ils serviraient de moyens légaux de paiement. Cette idée nous effraie pour deux causes :

1° C'est un nouvel emprunt, ce qui est toujours un mal.

2° Cela augmentera la circulation fiduciaire.

Après M. Roux-Fressineng, c'est M. Vincent Auriol qui prend la parole (26) et trace un tableau angoissant de notre situation financière (27). Devant une dette, devant des charges budgétaires qui augmentent, comment va-t-on faire avec des ressources qui diminuent ? Et M. Vincent Auriol de poser les trois termes du problème :

1° Le déficit normal de 6 milliards pour 1923, aggravé annuellement des intérêts des emprunts qu'il faut couvrir ;

2° La dette flottante de 70 milliards à consolider ; mais pas par un emprunt, ce serait un procédé par trop dangereux ;

3° Enfin, l'amortissement de la dette ; notre dette intérieure est de 232 milliards ; ce n'est, selon M. Auriol, « qu'un simple « déplacement de fonds du Trésor national dans les caisses « particulières ». Rien n'est donc plus légitime que le prélèvement. Mais M. Auriol, comme M. Roux-Fressineng, regrette que cette mesure n'ait pas eu lieu plus tôt.

« Il fut une heure éminemment favorable pour procéder à « ce prélèvement, l'heure où les capitaux surabondaient, où « la prospérité était générale, et où le prélèvement même en « assainissant la situation financière, et en activant le mar-
« ché, aurait consolidé des richesses éphémères. »

Cette heure n'est plus, les valeurs mobilières ont vu la baisse

(26) *J. O.*, Débats, Chambre, 2^e séance du 10 nov. 1921, p. 3945 à 3949, et 2^e séance du 11 nov. 1921, p. 3972 à 3976.

(27) Voir plus haut, p. 283.

de leur cours, ce qui a entraîné la diminution des fortunes. Ce n'est plus l'heure idéale, mais il est encore temps.

Le lendemain, M. Renard, membre du parti radical-socialiste, montait à la tribune pour faire un magistral discours défendant l'emprunt forcé (28). Nous allons analyser succinctement ce discours. Si nous nous sommes permis de reprendre les chiffres donnés par les députés dont la compétence financière est incontestable, c'est pour montrer les quelques divergences qui existent entre eux, dans l'appréciation de notre dette et de notre déficit. Devant l'immensité des nombres, ces divergences sont naturelles, et pourtant, nous l'avons vu et nous le verrons, elles ne sont pas très fortes.

M. Renard passe du général au particulier ; il montre d'abord le gouffre « où nous glissons chaque jour davantage ».

Le gouffre, le voici : c'est notre dette au 30 septembre 1921 ; voyons les chiffres qu'il donne :

Dette perpétuelle et à long terme.....	127.309 millions
Dette flottante	84.732 »
Dette à court terme.....	25.519 »
Avances à la Banque de France.....	24.900 »

Au total..... 262.460 millions

Dans ce total, la dette extérieure est de 35.524 millions dont la dette commerciale pour 6.104 millions et la dette publique anglaise et américaine pour 29.420 millions.

Dès maintenant, on paie les intérêts de cette dette commerciale. Avec le change, le total monte à 268.567.000.000.

Au 31 décembre 1921, avec l'augmentation de 1.500 millions par mois des bons de la Défense et les 3 milliards émis

(28) *J. O. Débats*, Chambre, 2^e séance du 11 novembre 1921, p. 3978 et suiv.

pour le Crédit National, cela faisait 9 milliards à ajouter, et la dette se monte à environ 276 milliards.

Nos créances ? 8.875 millions... sur des pays insolvable ; en un an, du 30 septembre 20, au 30 septembre 21, la dette s'est augmentée de 34 milliards.

On voit que le gouffre dont parle M. Renard est assez profond.

Quant au budget de 1922, il a 1 milliard 625 millions de déficit avoué ; en fait, 2 milliards couverts par des bons de la Défense.

En tous cas, que le budget de 1922 soit ou non équilibré, il ne faut pas laisser croire au pays que tout est sauvé ; on ne fait que reculer de quelques mois la solution des terribles difficultés qui se font jour.

M. Renard prévoit, pour le budget de 1923, un déficit bien plus grand encore (5.900.000.000). Alors, que faire, emprunter encore ? Quelle serait notre situation surtout si le budget des dépenses recouvrables était frustré, si l'Allemagne ne payait pas les réparations : « il n'est pas de combinaison qui pourrait « nous sortir du chaos vraiment redoutable dans lequel nous « nous trouverions. »

M. de Lasteyrie, dans son rapport de 1921, estimait les réparations encore à faire à 80 milliards en dix ans, et le service des pensions à 4 milliards pendant cette même période. Donc, 12 milliards par an à prévoir pour le budget des réparations. En regard, d'après les accords de Londres, l'Allemagne versera aux alliés une indemnité fixe de 2 milliards marks or, et 26 % du montant de ses exportations, toujours en marks or. Ces exportations ont été en 1920 de 5 à 6 milliards.

Admettons la moyenne de 7 milliards 5 par an jusqu'en 1931 ; cela fait pour nous 1.950 millions.

Ajoutons l'annuité fixe, l'Allemagne paiera 3.950 millions marks or par an pendant 10 ans.

Notre part étant 52 %, cela fait 2.080 millions marks or

pour nous, soit, en prenant un mark or = 2 fr. 20, 4.575 millions.

Or nous avons à payer, du chef des réparations, 12 milliards par an, soit 7.500 millions à avancer ou à déboursier de nous-mêmes.

Ajoutés aux 5 milliards 500 millions de déficit, ce sera 13 milliards à se procurer dès 1923, et cela pour dix ans, période moyenne à laquelle on peut fixer à peu près la durée des réparations. Période grave entre toutes et au travers de laquelle il faut passer sans défaillir, période dont dépendra tout l'avenir économique et financier, c'est-à-dire toute la vie future de notre pays.

Que faire ? Des économies sans doute, mais « ce serait « un leurre de faire croire au pays que nous pourrions trouver « dans les économies qui résulteront des réformes administra- « tives, les ressources nécessaires. »

Que reste-t-il comme procédés pour le Gouvernement ?

1° L'inflation ; mais c'est la perturbation économique et les dangers qui en résultent.

2° Etablir des impôts normaux ou augmenter ceux qui existent. Sans doute, mais ne sommes-nous pas à la limite de la capacité de paiement du contribuable. La moyenne est de 700 francs de contribution par tête d'habitant (le quintuple de 1913).

3° Obtenir un meilleur rendement des impôts actuels.

Oui, cela est possible, en parant aux insuffisances de l'administration financière, en évitant les fraudes à l'impôt sur le revenu, en édictant par exemple comme en Italie, la nominativité des titres, ou en obligeant les titres au porteur à être estampillés annuellement. Mais la qualité primordiale d'un impôt est d'être ancien, c'est-à-dire qu'il faut, pour le bon rendement d'un impôt, que le contribuable et l'administration se soient adaptés, habitués à lui. Or, notre système fiscal est encore jeune. Admettons que nous arrivions à une plus-value d'impôts de 1 milliard et demi, et à une somme égale d'écono-

mies, cela fait 3 milliards, il en reste 10 à se procurer. Par quel procédé ?

4° Le système actuel, les emprunts. Avec ce procédé, on arrivera facilement aux 10 milliards annuels, mais à quels taux d'intérêt ! Dix milliards par an, cela fera 100 milliards en 10 ans ; en prenant comme taux minimum 6 0/0, cela fait 600 millions par an à ajouter au service des intérêts de la dette. En 10 ans, 6 milliards seront ajoutés au budget qui, en 1931, passera de 24 à 30 milliards, sans compter les charges locales. Cette constatation est vraiment, comme l'a fait remarquer M. Ringuier, la condamnation de la politique de l'emprunt.

Il faut à tout prix nous sauver de la « lamentable déchéance de notre vie intérieure ». Pour ce faire, il faut exiger un sacrifice de ceux qui sont favorisés par la fortune. Ce sacrifice, si grand soit-il, sera moindre, en vérité, que celui de la vie de ceux qui, quatre ans durant, nous ont défendus. Mais sous quelle forme demander cette contribution ?

M. Renard conçoit trois formes :

- 1° L'impôt annuel sur le capital ;
- 2° Un prélèvement unique sur le capital ;
- 3° Un « appel de l'Etat au concours du capital, sous la « forme d'emprunts sans intérêts, ou à très petit intérêt, remboursable à longue échéance ». C'est l'emprunt forcé.

1° L'impôt annuel sur le capital ; ce ne serait qu'un impôt nouveau. M. Renard cite ce procédé comme distinct de ceux qu'il proposait tout à l'heure ; mais il nous a dit que la capacité de paiement du contribuable français est épuisée ; par conséquent, il a écarté par avance ce moyen. De plus, cet impôt annuel nouveau ne serait pas assez important pour nous sauver de la déroute financière ; en second lieu, il diminuerait le rendement de l'impôt sur le revenu.

2° Le prélèvement unique sur le capital ; M. Renard le rejette comme faisant supporter à la seule génération actuelle la

charge pécuniaire de la guerre, elle qui a déjà supporté le poids si lourd de l'impôt du sang.

3° Reste le dernier moyen :

M. Renard estime que la fortune de la France est de 600 milliards de francs-papier environ. Elle était à peu près de 300 milliards avant la guerre, et il existe presque 300 milliards de fonds d'Etat.

Pourquoi ne pas exiger un prêt annuel de 10 milliards pendant 10 ans ; l'épargne française a pu donner 15 à 20 milliards à 6 0/0. Pourquoi ne pourrait-elle donner 10 milliards à 1 0/0 ?

Les 10 premières années, l'intérêt serait de 1 0/0.

Les 10 suivantes, » » 2 0/0.

Puis un intérêt maximum de 3 0/0 serait prévu.

Les titres d'un tel emprunt auraient une priorité de remboursement, ils pourraient être remis en paiement des droits de succession ; il pourra même y avoir tirage à lots pour leur remboursement.

M. Renard ne songe à exclure de cet emprunt que les petites fortunes. Sollicité de donner un chiffre minimum, M. Renard pense à exonérer les fortunes au-dessous de 50.000 francs. Cette phrase souleva, bien entendu, les protestations d'une fraction de la Chambre actuelle. M. Bellet prétendit que fort peu de fortunes rurales dépassent cette somme ; M. Lemire déclara qu'il fallait s'adresser à tous pour relever le pays.

Avouons franchement que les éléments statistiques indispensables à la fin de cette discussion manquaient aux uns et aux autres.

Si nous nous sommes permis de résumer et de commenter la partie générale de ce discours, c'est pour montrer, une fois de plus, combien notre sujet est actuel. Nous sommes bien dans la situation que nous avons prévue : celle du pays à finances saines normalement, mais placé, par suite d'une

immense perturbation, devant un déficit budgétaire tel qu'on n'en a jamais vu ; nous sommes au bord d'un gouffre dont M. Renard nous a montré la profondeur. Nous nous en serions voulu de passer sous silence cet exposé si clair, et nous croyons être resté dans le fond même de notre sujet, en dépeignant la situation. Au bord d'un pareil précipice, nous avons vu, et nous voyons encore mieux maintenant, qu'il n'y a pas à discuter le nombre des procédés : la nécessité commande. Les moyens proposés par M. Bernard se ramènent à :

1° L'inflation, procédé pitoyable entre tous, que nous distinguons de l'emprunt forcé ;

2° Les impôts :

a) Augmentation du taux des impôts actuels ;

b) Augmentation de leur rendement ;

c) Création d'impôts nouveaux, parmi lesquels l'impôt annuel sur le capital, que M. Renard a eu le tort de citer à part. Ceci, jusqu'à l'extrême limite de la capacité de paiement du contribuable.

Mais ce second procédé ne serait que la goutte d'eau dans l'océan devant le déficit à combler ;

3° Les emprunts volontaires ; nous avons vu où ils mènent ;

4° Le prélèvement sur le capital ;

5° L'emprunt forcé.

Sans reprendre tous les arguments que nous avons énumérés contre l'emprunt forcé, contentons-nous de nous demander pourquoi M. Renard tient à grever le budget de nouvelles charges, sous prétexte de l'équilibrer. Ne sait-il pas qu'il est presque naïf de croire un jour, dans 20 ans, au remboursement, par tirages à lots, ou par tout autre moyen, de cet emprunt forcé classique ?

Il ne faut pas pousser l'optimisme jusqu'à la béatitude. Pourquoi ne pas avoir le courage d'agir franchement ; le membre est pourri, amputons-le sans tergiverser. Au lieu de

demander un prêt de 10 milliards par an, pendant 10 ans, au lieu de promettre un remboursement tout au moins douteux, au lieu enfin de charger encore plus notre budget dans la volonté de sauver son équilibre, pourquoi ne pas prélever ces 10 milliards par an pendant 10 ans ?

Nous sommes de l'avis de M. Renard : un impôt annuel sur le capital serait impuissant ; un prélèvement unique serait impossible ; mais ce prélèvement, modéré par sa durée, ne serait-il pas la solution préférable ?

Tout ce qu'on pourrait dire contre un tel procédé serait facilement transformé en griefs contre l'emprunt forcé, qui n'est souvent, nous l'avons vu, qu'un prélèvement hypocrite.

Quelques jours après M. Renard, M. Herriot vint à la tribune défendre un prélèvement sur le capital mitigé s'adaptant aux nécessités. Nous ne prenons de ce discours que ce qui intéresse directement notre sujet.

M. Herriot dépeint admirablement la situation dans laquelle nous nous trouvons. La France, dit-il, « est un Etat pauvre qui « a une situation dramatique dans une nation riche » (29). Il critique tout nouvel emprunt et tout nouvel attermolement. Il propose l'impôt sur le capital, il cite Mirabeau, et, en 1871, Léonce de Lavergne, Henri Germain condamnant l'emprunt, et Carayon-Latour, qu'on ne pouvait certes accuser d'avoir des idées trop avancées, et qui proposa l'impôt sur le capital.

« J'admets, dit-il, que les dépenses recouvrables seront payées par l'Allemagne... mais il faudra faire des avances, reconstituer nos régions dévastées. Pour faire ces avances, il faudra emprunter, d'où de lourds intérêts, alors que la dette allemande n'en comporte pas. »

Il faut mettre à la disposition de la Trésorerie des *sommes annuelles* pour ses besoins, qui sont évalués, en 1922, par le Rapporteur Général, à 45 milliards ; d'où la nécessité d'un

(29) *J. O.*, 2^e séance, 15 nov. 1921, p. 4013.

impôt nouveau temporaire. M. Herriot voudrait créer une taxe exceptionnelle sur le revenu des seuls capitaux qui sont inclus en une partie des cédules de l'impôt sur le revenu (30).

« Je pars non pas du revenu à définir, ni à évaluer, mais
 « du revenu de ce capital, revenu déjà défini et évalué. On
 « demanderait aux revenus des capitaux, pendant un temps
 « à déterminer, une somme supplémentaire, une supertaxe,
 « mais cette somme, une fois établie, et il n'y a rien de
 « plus facile, on créerait des avantages pour celui des con-
 « tribuables qui voudraient s'en libérer, soit pour un an,
 « soit pour quelques années, soit pour toute la période, en
 « prenant des titres d'un emprunt ouvert en permanence
 « par l'Etat, emprunt qui n'auraient qu'un intérêt indicatif
 « de 1-1,50 — 2 %. Ma proposition se rapproche, par cer-
 « tains côtés, du système italien. Le Ministère des Finances
 « ferait établir un barème tel que le contribuable, appelé à
 « verser chaque année pendant un certain temps cette super-
 « taxe, cette somme supplémentaire sur les revenus de ses
 « capitaux, ait intérêt à alimenter ce fonds permanent qui
 « serait à la disposition de la Trésorerie d'Etat, des sommes
 « dont la Trésorerie a absolument besoin (31).

Ainsi, M. Herriot, optant pour l'impôt sur le capital comme procédé pour sauver nos finances, arrive en conclusion à l'émission d'un emprunt. Sera-ce un emprunt forcé ? Non, nous croyons plutôt être en présence d'un procédé de caisse assez proche de ce que les Hollandais nomment : « l'emprunt avec le bâton derrière la porte » (32) ; cependant, le contribuable aura avantage à prendre ces obligations spéciales pour deux causes :

1° Dans un pays comme le nôtre, le contribuable a tout inté-

(30) Revenus des capitaux : revenus mobiliers ; impôt foncier ; créances ; dépôts et cautionnements (10 %).

Revenus mixtes du capital et du travail : bénéfices agricoles, commerciaux et industriels (6 %).

(31) *J. O.*, séance du 15 nov. 1921, p. 4018.

(32) *V. p.* ht. 172.

rêt à avoir un titre en compensation du paiement de l'impôt qu'il doit à l'Etat ;

2° Puis il se libérera ainsi de cet impôt fastidieux ; il s'en libérera d'avance, quelquefois pour peu de temps, 1 ou 2 ans, ou bien pour toute la période prévue pour les paiements. L'emprunt proposé n'est quand même pas forcé ; le contribuable est libre de ne pas y souscrire et de donner son argent annuellement à l'Etat, sans la mince compensation d'une obligation spéciale quant à la faiblesse de son intérêt, et quant à la faiblesse des chances de son amortissement.

Prenant la parole après M. Herriot, M. Raoul Anglès (33) va démontrer que le prélèvement unique sur la fortune est devenu indispensable ; mais il ne choisira pas une forme pour ce prélèvement : emprunt forcé ou prélèvement proprement dit. Il critique, comme M. Herriot, le fait que $\frac{3}{4}$ des impôts sont indirects, et pèsent de tout leur poids sur les classes laborieuses. Il montre que sur 25 milliards de recettes, 5 vont bientôt manquer du fait de l'impôt sur les bénéfices de guerre, déjà rentré en partie, et de la liquidation des stocks qui s'achève. En regard, il y a 13 milliards d'intérêts de la dette à payer — somme incompressible.

« C'est pourquoi nous arrivons aux seules mesures d'amortissement que je considère comme praticables, et qui s'appellent prélèvement sur la fortune ou emprunt forcé, ou toute autre somme qui frappera le capital une seule fois, une fois pour toutes, mais assez fortement pour permettre l'extinction d'une partie importante de la dette. Je ne me prononce pas ; je ne sais pas lequel des systèmes exposés ici est le meilleur. Je sais seulement qu'un jour ou l'autre, bon gré mal gré, vous serez amené à envisager des mesures d'amortissement immédiat, sous peine des pires catastrophes financières. »

(33) *J. O.*, p. 4019 et suiv., 2^e séance du 15 nov. 1921, et p. 4050 et suiv., 2^e séance du 16 nov. 1921.

M. Anglès insiste sur ce fait qu'il ne choisit pas (34), qu'il n'a, « en cette matière, aucune doctrine politique » (36) ; c'est la seule nécessité qui fait parler.

D'ailleurs, il ne peut comprendre pourquoi les classes aisées se révoltent contre l'idée d'un tel prélèvement. Il pense que les troubles sociaux sont dus, en général, pour ne pas dire toujours, à une mauvaise gestion ou à une catastrophe financière. Si donc on revient à la gestion saine, et si l'on évite la catastrophe par ce prélèvement nécessaire, on peut, sans hésiter, le considérer « comme une prime d'assurance contre la révolution « sociale » (36). Il cite les paroles de M. Bonar Law, conformes à cette théorie (37) si logique ; il vaut mieux pour les riches comme pour tous les nationaux, que le fardeau écrasant de la dette, au lieu de peser constamment sur eux, se réduise par cette conscription des fortunes.

Malheureusement, parler ainsi, c'est un peu prêcher dans le vide, surtout dans notre pays, où la majorité conservatrice actuelle, comprenant plus ou moins bien ses propres intérêts, et d'accord en cela avec les conservateurs allemands, polonais, hollandais, etc..., proteste contre tout prélèvement sur la fortune. Déjà l'opinion publique, la presse, disent que les contribuables sont surchargés d'impôts. En fait, il est vrai que les impôts n'ont jamais été aussi lourds.

Le contribuable se croit spolié dès qu'il paie des impôts ; il était comme cela avant la guerre, il est resté ainsi.

L'opposition à ces idées est si forte qu'elle se montre dans ces débats de 1921, avec autant de vigueur qu'en 1919.

C'est M. Raiberti (38) qui, parlant le même jour que M. Her-

(34) *J. O.*, p. 4050, 4054, 2^e séance du 16 nov. 1921.

(35) *J. O.*, p. 4054.

(36) *J. O.*, séance du 15 nov. 1921, p. 4022.

(37) *J. O.*, séance du 16 nov. 1921, p. 4053. V. Angleterre, p. 140 et suiv.

(38) *J. O.*, Débats, Chambre, 2^e séance du 15 nov. 1921, p. 4010.

riot, reprend, en l'amplifiant, le *leitmotiv* d'autrefois, qui pourtant, fait aujourd'hui sourire : « l'Allemagne paiera » !

Ce qu'il nous faut, dit le vénérable député des Alpes-Maritimes, « c'est une politique de fermeté, et au besoin de « sanctions... Il faut que l'Allemagne se pénètre de ce que « l'acquittement de ses obligations ne dépend pas de sa volonté, « mais de la nôtre. Si l'Allemagne paie ce qu'elle doit, le « budget des dépenses recouvrables est en équilibre, le budget « ordinaire est également en équilibre ».

Peut-être pourrait-on croire qu'après une telle phrase, il va se lamenter sur le fait que, malgré toute la bonne volonté du Gouvernement français, l'Allemagne n'arrive pas à faire face à ses engagements ! Peut-être pourrait-on croire qu'arrivant au point de vue pratique, M. Raiberti va se demander comment assurer, en attendant, l'équilibre des deux budgets. Nullement, l'Allemagne doit payer.

« Dès lors, où est le péril que l'on dénonce ? Où est le gouffre que l'on nous montre béant sous nos pas ? L'un et l'autre n'existent que si l'Allemagne ne tient pas ses engagements ? Nous ne laisserons pas s'ouvrir le gouffre, nous ne laisserons pas se créer les périls ».

On voit l'optimisme de M. Raiberti ; hélas ! ses paroles n'ont pas amélioré la situation financière.

Puis, c'est le Ministre Paul Doumer (39), qui, à la fin des débats, déclare :

« Si l'Allemagne veut, elle peut payer ; je conserve la conviction que l'Allemagne ne faillira pas à ses engagements... Je suis convaincu que nous aurons à mettre en regard des dépenses recouvrables, les recettes provenant d'annuités de l'Allemagne. »

Comme M. Doumer, nous le souhaitons si nous n'en sommes

(39) *J. O.*, Chambre, Débats, 2^e séance du 17 nov. 1921, p. 4103 et suiv., et spécial. 4106, 4107, 4108.

pas absolument convaincu. Oui, il faut que l'Allemagne paie ses crimes ; mais quand pourra-t-elle satisfaire à ses obligations ? Soit mauvaise volonté, soit impossibilité de sa part, elle tarde, et le gouffre que la majorité de la Chambre ne veut pas voir, s'ouvre béant sous nos pas. M. Doumer ne voit pas si loin.

« Tâchons d'abord, dit-il, de mettre en équilibre le budget « de 1922, et je vous assure que tout le reste sera facile. » En d'autres termes : Après moi le déluge !

Et, revenant aux propositions faites :

« Je crois l'impôt sur le capital inapplicable s'il s'agit d'un « véritable prélèvement sur le capital, de 20 à 25 0/0 par « exemple ». Il donne l'exemple de la misère de la plèbe en Roumanie et en Hongrie, où cet impôt existe.

Il reprend le très classique argument d'immobilisation des capitaux qu'il faudrait liquider, et pour lesquels « il n'y aurait « que des vendeurs et pas d'acheteurs ». Puis il cite le paysan dont la terre vaut 50.000 francs, et qui devrait payer, et le citadin dont le revenu est de 300.000 francs et qui serait épargné. Cette iniquité, pouvons-nous répondre, serait bien facile à éviter par une combinaison des deux impôts sur le capital et sur le revenu, combinaison qui existe avec succès en Hollande et dans maints autres pays.

Quoiqu'il en soit, nous avons voulu nous étendre spécialement sur les procédés proposés en France pour que notre pays revienne à la santé financière, et cela pour deux causes : D'abord, parce qu'il s'agit de notre pays. Ensuite, parce que nous avons vu les meilleurs arguments donnés par les représentants les plus compétents de la France, pour ou contre tout prélèvement, et pour ou contre cette sorte de prélèvement qu'est l'emprunt forcé.

Nous avons essayé de montrer, et c'est là notre conclusion, que ces mesures ne doivent pas être considérées comme des

procédés de surenchère de partis. Dans ces moyens, il n'y a nulle politique, ce que tous cherchent, c'est à sauver la situation financière du pays. La diversité même des noms que nous avons cités, allant de l'extrême droite à l'extrême gauche, prouve surabondamment qu'aucun parti n'a à revendiquer ces moyens d'action. Dans le prélèvement, dans l'emprunt forcé, nul ne cherche à jouer un mauvais tour au capital, à essayer de niveler les classes ; cela, c'étaient des jeux d'avant-guerre, des expériences que les partis tâchaient de tenter au temps de la stabilité économique. Aujourd'hui, ce que tous les députés et sénateurs que nous avons cités cherchent, c'est à faire revenir le pays à cette stabilité, et ce n'est pas autre chose. Il faut que le pays vive, et c'est le but des mesures énergiques proposées. — Casse-cou, crie la majorité actuelle, qui s'occupe trop peut-être de politique, et pas assez d'économie ; à quoi bon ces méthodes nouvelles ? L'Allemagne doit payer, elle paiera. Oui, il faut que le coupable répare les dommages qu'il a causés par ses crimes. Il n'est pas un Français qui le nie. Que l'Allemagne doive satisfaire à ses obligations, cela ne fait pas de doute ; mais, est-il nécessaire, parce que nous avons une créance, de nous ruiner en attendant le paiement d'un débiteur indélicat ? On ne vit pas d'espérance, ou bien, gare aux désillusions.

CONCLUSIONS

Nous concluerons très succinctement de peur de nous répéter. Nous croyons, par notre étude pratique, avoir abouti à la démonstration de principes que nous avons énoncés lors de notre étude théorique.

L'emprunt forcé est toujours un mal, un mal que l'on croit parfois nécessaire et qui ne l'est jamais.

Dans la première catégorie, que nous avons distinguée, l'emprunt forcé aboutit toujours à un échec, comme toute mesure financière dans un pays qui n'a plus de crédit.

Dans les deux autres catégories : pays prospères en général traversant une crise passagère ou grave, l'emprunt forcé ne réussit que lorsqu'on aurait pu le plus facilement s'en passer.

Nous avons maintes fois insisté sur ce point, l'emprunt forcé serait avantageusement remplacé par le prélèvement sur le capital. C'est un non-sens pour un pays de s'endetter afin de réduire sa dette. Or, lorsqu'on arrive à envisager une pareille mesure, c'est que l'on veut ménager les finances de l'Etat avant celles des particuliers.

Malgré l'observation de tous ces faits, l'emprunt forcé passionnera toujours certains théoriciens et l'opinion publique. Il demeure toujours le procédé de réquisition d'argent sans grand sacrifice — *a priori* — du contribuable. Celui-ci garde un titre, et ce titre éblouira toujours ceux qui ne réfléchiront pas beaucoup.

Certains procédés financiers ont ainsi constamment trouvé des

défenseurs, grâce à leur originalité et à l'attrait qu'ils présentaient. Ce fut le cas du système d'amortissement du docteur Price (1). Ils ont l'air de concilier l'intérêt du contribuable et celui de l'Etat. Si on les étudie de près, il ne reste plus grand'chose de leurs prétendus avantages.

Si dans un pays l'ère des mesures financières énergiques n'est pas encore arrivée, à quoi bon émettre un emprunt forcé ? Souvent une simple augmentation des impôts suffira. Si, au contraire, le moment d'employer ces mesures est venu, pourquoi ne pas avoir la franchise d'avouer au contribuable que l'Etat a besoin de son argent et qu'il n'est pas sûr de pouvoir le lui rendre. Bien souvent, dans ce cas, l'emprunt forcé ne sera qu'un prélèvement hypocrite sur le capital.

Vu le Doyen :

BERTHELEMY.

Vu le Président de la thèse :

Gaston JÈZE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPELL.

(1) Ce système en 1920 avait encore des partisans. M. Doumer, dans une proposition, aboutissait à un régime semblable (Doc. parlem., Sénat, 1920, n° 191). Cité par M. Allix. *Traité élémentaire de Science et de Législation financière*, 1921, 4^e édition, page 763.

Troisième Partie

ANNEXE (1)

I. GRÈCE

I. — RAPPORT DU MINISTRE DES FINANCES ACCOMPAGNANT LE
DÉPÔT DU PROJET DE LOI SUR L'EMPRUNT FORCÉ
(21 mars/2 avril 1922.)

« Accablé par les dépenses qu'une longue campagne entreprise pour la défense des intérêts de la nation a suscitées, le Trésor Public ne peut plus faire face aux besoins d'argent qui le pressent en ayant recours aux sources régulières de revenus du budget de l'Etat, d'autant plus que ces sources ont été diminuées par la guerre.

Il s'ensuit la nécessité de contracter un emprunt afin de parer surtout aux besoins urgents qui résultent de la prolongation de la guerre.

Un emprunt extérieur, quand bien même la réussite en serait assurée, en raison des formalités auxquelles serait soumise une semblable convention, ne pourrait pas être conclu aussi rapidement que l'exigent les dépenses occasionnées par la guerre et ne comportant aucun retard.

(1) Traduction de M. Politio. L'Emprunt forcé grec. (Giard)

Le Gouvernement renonce à toute idée de couvrir les besoins immédiats de la guerre jusqu'à la réalisation d'un emprunt extérieur, par une nouvelle émission de billets de banque. En effet, une nouvelle émission entraînerait, sans parler des autres inconvénients, la dépréciation de la puissance d'achat de la drachme ; ce serait la cause de grands et irréparables dommages, pour les porteurs de billets de banque, de même que dans toute l'économie sociale en général.

Afin d'éviter ces dommages et d'être en mesure néanmoins de faire face aux dépenses immédiates qu'exige la guerre, le Gouvernement préfère recourir à l'émission d'un emprunt intérieur, qui sera même un emprunt forcé, car c'est là pour lui le seul moyen d'avoir à sa disposition, dès le vote de la présente loi, les sommes d'argent nécessaires.

Dans ce but, il a l'honneur de soumettre au vote de l'Assemblée Nationale le projet de loi ci-dessous en la priant de le confirmer par ses suffrages.

L'Assemblée remarquera que le montant de l'emprunt s'élève à la moitié du montant de la somme des billets de banque en circulation, cette somme étant considérée comme suffisante pour les besoins immédiats du Trésor.

Est tenu de souscrire à l'emprunt tout porteur de billets de banque, pour une somme égale à la moitié du montant des billets de banque en sa possession.

L'application de cette mesure aurait dû régulièrement se faire par l'échange, d'une part, de la moitié de la somme totale des billets de banque qui reste entre les mains du porteur contre des billets de banque d'un type nouveau, et par l'échange, d'autre part, de la moitié de la somme totale qui est empruntée par l'Etat contre des obligations régulières émises à cet effet, comme le prévoit l'art. 3 du projet.

Mais pour qu'un tel échange puisse se faire, il faudrait attendre — jusqu'à ce que les nouveaux billets de banque et les nouvelles obligations soient fabriqués, — pendant un délai de

six mois au moins, c'est-à-dire pendant un espace de temps beaucoup plus long que celui qu'exigerait la conclusion d'un emprunt extérieur et qui rendrait l'emprunt intérieur inutile par rapport au but visé : faire face à des besoins très urgents nés de la guerre.

C'est pour ces raisons exposées ci-dessus qu'il a été jugé nécessaire d'appliquer provisoirement la méthode qui résulte des art. 4 et suivants du projet.

Afin de faciliter les transactions, jusqu'au moment où la quantité de papier-monnaie retirée de la circulation y sera revenue, et afin d'éviter que les porteurs actuels des billets de banque soient les seuls à supporter la charge entière de l'emprunt, il a été prévu, d'une part, que tout souscripteur de l'emprunt qui aurait un besoin immédiat d'argent, pourra obtenir de la Banque à titre de prêt et sur dépôt en gage de billets de banque provisoires, une somme égale à la moitié de la valeur des billets de banque déposés, et moyennant un intérêt inférieur à celui qu'il touche de l'Etat ; d'autre part, que les *titres provisoires pourront être utilisés, en guise de monnaie et à leur valeur nominale, pour l'acquittement de dettes de toute nature, conformément aux conditions de l'art. 7 du projet de loi.*

Pour la garantie de l'emprunt, tout a été prévu ; nous sommes certains que les dispositions des articles 8 à 11 du projet de loi donneront à tous la conviction qu'il s'agit non pas seulement d'un emprunt sûr, mais que c'est là encore une occasion pour tout prêteur de placer avantageusement son argent. »

II. — TEXTE DE LA LOI DU 25 MARS/7 AVRIL 1922, N° 2749 SUR L'EMPRUNT INTÉRIEUR FORCÉ.

« Art. 1. — Le Gouvernement est autorisé à conclure un emprunt intérieur forcé jusqu'à concurrence de 1.600.000.000 de drachmes, au taux de 6 1/2 0/0 d'intérêt annuel commen-

gant le 1/14 avril prochain. L'Etat disposera annuellement, jusqu'à l'amortissement total de cette somme, de huit millions de drachmes pour le *tirage de lots*, dont les dates, le nombre et les sommes de chaque lot, ainsi que tout autre détail y relatif, seront déterminés par décret royal. La valeur minima d'une obligation sera de 100 drachmes. Des titres à plusieurs obligations pourront aussi être émis.

Art. 2. — Les possesseurs de billets de banque de la Banque Nationale de Grèce seront astreints à cet emprunt, chacun pour une somme égale à la moitié de la somme qu'il possède en billets de banque. L'emprunt est réalisé dans le mode ci-après.

Art. 3. — Les billets de banque de la Banque Nationale seront déclarés nuls et sans valeur à partir d'une date fixée par décret royal. Ils seront échangés pour la moitié de leur valeur par d'autres billets de banque d'un nouveau type, et pour l'autre moitié par des obligations de l'emprunt. Les détails de l'échange et le modèle des obligations seront déterminés par décret royal.

Art. 4. — À partir de la mise en vigueur de la présente loi, et jusqu'à l'application de l'article 3 précédent, tout billet de banque est coupé en deux moitiés. L'une, portant l'effigie de Georges Stavros, est considérée comme un billet de banque de nouveau type d'une valeur égale à la moitié de la valeur inscrite originalement ; l'autre portant la Couronne constitue un titre provisoire de l'emprunt d'une valeur égale à la moitié de sa valeur nominale. Ces mêmes dispositions sont appliquées aussi sur les billets de banque de deux, une drachme et cinquante centimes en circulation pour le compte de l'Etat.

Art. 5. — Le possesseur du titre provisoire ou définitif a le droit de l'hypothéquer à la Banque Nationale ; de son côté, la Banque Nationale est obligée, dans un délai de dix mois à partir du 1/14 avril 1922, à octroyer au possesseur du titre un emprunt pour la moitié de sa valeur nominale et à un intérêt annuel de 6 %. L'emprunt sera fait pour un délai de six mois. Un décret

royal déterminera le mode et la forme de la conclusion de l'emprunt, de son acquittement, ainsi que la procédure et tous les détails de l'exécution. La conclusion de cet emprunt, son acquittement, la procédure de l'exécution et tout autre acte y relatif sont exemptés de tous timbres ou autres taxes. Cette exemption s'étend à toute autre banque qui octroierait facultativement des emprunts sur titres de l'Emprunt forcé.

Art. 6. — A partir de la mise en vigueur de la présente loi, la circulation de la moitié du billet de banque portant la Couronne, comme papier-monnaie, est interdite sous peine de poursuite et de punition, conformément aux dispositions de la loi spéciale sur la fraude.

Art. 7. — Les obligations existant jusqu'à la mise en vigueur de la présente loi, envers toute personne naturelle ou légale et envers l'Etat, peuvent, dans une période de trois mois à partir de la mise en vigueur de la présente loi, être réglées jusqu'à concurrence de 50 0/0 en billets de banque du nouveau modèle, et l'autre moitié en titres provisoires ou en obligations définitives de l'emprunt sur leur valeur nominale y compris l'intérêt couru à la date du règlement. Les ayants-droit sont obligés d'accepter ce mode de règlement, même s'il est fait avant l'expiration de leur créance et en déduisant l'intérêt qui aurait été éventuellement payé d'avance. Il est permis de régler aussi partiellement une obligation dans ces mêmes conditions, mais des versements constituant au moins le tiers de la somme de la dette au moment de la mise en vigueur de la loi. Le même mode d'acquittement sera observé pour les loyers des maisons et des magasins jusqu'au 30 juin-13 juillet 1922, sauf pour les loyers des maisons de villégiature. Au cas où les créanciers refuseraient d'accepter ce mode de paiement, les débiteurs s'acquitteront de leur dette en déposant la somme due, conformément aux dispositions du premier paragraphe, à la Banque Nationale de Grèce ou à la Caisse des Dépôts et Avances, dans le délai

indiqué ci-dessus, et au nom de leurs créanciers. Ceux-ci en sont avisés par les soins du débiteur et ont le droit d'être payés par la Banque Nationale où la Caisse des Dépôts et Avances, en donnant quittances selon les dispositions du premier paragraphe du présent article. Ce même mode de règlement sera employé dans tous les cas où le débiteur ne peut, surtout par suite de saisie, effectuer le paiement au créancier. Les Banques, ainsi que la Caisse des Dépôts et Avances, ont le droit d'inviter, par un avis publié dans trois quotidiens à grand tirage, leurs créanciers pour leur régler leurs obligations. Les obligations de la Banque débitrice ou de la Caisse des Dépôts et Avances sont réglées à toute date d'après les dispositions du paragraphe 1^{er} du présent article. Les Banques et les Caisses d'Epargne n'ont pas le droit d'inviter leurs dépositaires à retirer leurs dépôts qu'après l'invitation et le règlement de tout dépôt d'autre nature chez elles. Les appointements de toute sorte, les salaires, les pensions de l'armée de terre et de mer, ainsi que la Caisse des Veuves et des Orphelins des officiers de guerre, sont payées intégralement en billets de banque en circulation. Sont, en outre, exemptés du paiement partiel en obligations : 1. Les dettes envers les étrangers habitant à l'étranger. 2. Tout paiement de l'Etat pour le service des emprunts nationaux. Les sommes déposées comme cautionnement à la Caisse des Dépôts et Avances, et dont la restitution dans le délai de trois mois n'est pas permise, sont payées, même après ce délai, d'après les dispositions du paragraphe 1^{er}.

Art. 8. — La Banque Nationale de Grèce est tenue de porter au crédit de l'Etat hellénique, à partir de la mise en vigueur de la présente loi, une somme égale à la moitié de celle qu'en vertu des accords existants elle a droit de faire circuler.

Art. 9. — Les sommes annuelles destinées à l'amortissement du présent emprunt forcé sont calculées de façon à ce que l'emprunt soit amorti dans l'espace de vingt années.

Art. 10. — Pour le service ordinaire de l'amortissement, ainsi que pour tout service extraordinaire dans le même but, sont affectés exclusivement : 1. Les excédents des revenus affectés à la Commission Financière internationale de la Dette Publique ainsi que les droits d'entrée et taxes, perçus par elle. — 2. L'impôt composé sur le revenu net, déterminé sur la base de l'échelle progressive annexée à la présente loi (celle en vigueur jusqu'ici d'après la loi 1163 étant abolie) est doublé à compter du 1-14 avril 1922. La moitié de cet emprunt sera déposée à la Banque Nationale et sera affectée au service de l'Emprunt. — 3. 10 0/0 sont ajoutés aux contributions directes ou indirectes existantes (sauf l'impôt composé, la taxe sur le tabac, les Monopoles et les timbres taxes, en tant qu'un décret royal ne les y soumet pas). Le produit de cette taxe additionnelle est également affecté au service de l'Emprunt. — 4. L'Etat est tenu de procéder à la vente graduelle de ses propriétés immobilières constituant ses biens privés et n'étant pas utilisées à des services publics, et d'accepter la somme entière du prix de l'immeuble en obligations de l'emprunt, qu'il est tenu de détruire. Le mode de destruction de ces obligations ainsi que de celles qui seront tirées au sort, est déterminé par décret royal. Les employés préposés à la perception des impôts affectés suivant les paragraphes 2 et 3 au service de l'emprunt, sont tenus de déposer chaque semaine les recettes y relatives à la Banque Nationale ; dans le cas contraire, ils seront tenus personnellement responsables vis-à-vis de la Banque et susceptibles d'une amende de 5.000 à 500 drachmes, prononcée par la police correctionnelle, sur la demande de la Banque Nationale. Un décret royal fixera les conditions de l'administration de ces dépôts par la Banque Nationale.

Art. 11. — L'Etat, indépendamment des intérêts et amortissements ordinaires et des amortissements extraordinaires, peut rembourser l'emprunt entièrement ou en partie, selon le cas, avec le produit du premier emprunt conclu à l'étranger.

Art. 12. — Tout ce qui concerne les versements d'intérêt, les amortissements ordinaires ainsi que les amortissements extraordinaires et tous autres détails ayant trait à l'application de la présente loi et le service de l'emprunt sera réglé par Décret royal.

Art. 13. — Les frais d'emprunt des billets de banque du nouveau modèle, les obligations de l'emprunt, de leur échange et de leur mise en circulation, et en général les frais d'émission de l'emprunt seront réglés chaque fois par le Ministère des Finances, après décision du Conseil des Ministres.

Art. 14. — Les obligations provisoires ou définitives et les coupons de l'emprunt sont exemptés de tout impôt existant ou futur et ne peuvent être saisis. »

II. ITALIE (1866)

DÉCRET AYANT POUR OBJET L'ÉMISSION D'UN EMPRUNT NATIONAL
DE 350 MILLIONS (28 JUILLET 1866), n° 3108.

EUGÈNE, PRINCE DE SAVOIE CARIGNAN, Lieutenant Général de
S. M. Victor-Emmanuel II, par la grâce de Dieu et la volonté
nationale, Roi d'Italie,

En vertu de l'autorité à nous déléguée,

Vu la loi du 1^{er} mai 1866, n° 2872,

Vu la loi du 28 juin 1866, n° 2987,

Sur la proposition du Ministre des Finances, le Conseil des
Ministres entendu,

Nous avons décrété et décrétons ce qui suit :

Art. I^{er}. — Un emprunt national de 350 millions sera émis
dans la forme et aux conditions expresses du présent décret.

Art. II. — Le montant total de l'emprunt est réparti par
provinces et ensuite entre les communes isolées et les Consor-
tiums (Syndicats de communes) institués pour l'application de
l'impôt sur la richesse mobilière, proportionnellement à la
somme totale que donnent dans chaque commune ou consor-
tium les revenus de la richesse mobilière, s'ajoutant aux reve-
nus de la propriété bâtie en non bâtie.

Parmi les revenus de la richesse mobilière, ne sont pas com-
pris ceux inférieurs à 250 lire.

Art. III. — Pour chacun des contribuables qui acquitte
l'impôt sur la richesse mobilière, l'impôt sur la propriété bâtie
ou l'impôt sur les terrains dans la commune isolée ou dans les

communes formant le consortium, le montant de son revenu total résultant de la somme des rentes et des revenus faisant l'objet des impôts qu'il acquitte dans la commune ou dans le consortium sera inscrit.

Cette inscription effectuée, l'ensemble des revenus sera graduellement disposé du plus élevé au plus infime, et divisé en 8 classes, chacune d'elles représentant la $\frac{1}{8}$ partie de l'ensemble des revenus et des rentes des contribuables dans la commune ou le consortium.

Art. IV. — Les contribuables compris dans la 8^e classe, c'est-à-dire celle où est inscrit le total des revenus les plus modestes, seront exemptés de concourir à l'emprunt.

La quote-part de l'emprunt revenant à la commune ou au consortium sera ensuite intégralement répartie entre les 7 autres classes.

La classe moyenne, c'est-à-dire la 4^e, paiera la quote-part normale représentée par le $\frac{1}{7}$ du contingent communal ou consortial de l'emprunt.

Les 3 classes les plus élevées, 3^e, 2^e et 1^{re}, paieront chacune 1, 2, 3 sixièmes au-dessus de la quote-part normale ; les 3 classes inférieures, 5^e, 6^e et 7^e, paieront chacune 1, 2, 3 sixièmes de moins que la quote-part normale.

Si le revenu total d'un contribuable dépasse le montant du revenu d'une classe entière, il sera inscrit pour le surplus dans la classe suivante, et ainsi de suite si son montant dépasse le montant de plusieurs classes.

Dans le cas où, pour compléter le montant du revenu d'une classe, il faudrait une somme moindre que celle représentée par le revenu total individuel qui devrait être le dernier inscrit dans la classe en question, la partie de ce revenu excédant le montant de la classe, sera inscrite dans la classe suivante.

Si, dans cette dernière hypothèse, il y avait plusieurs revenus d'égale valeur, il serait pris sur chacun d'eux une part

égale pour former la somme nécessaire à compléter la classe, et le restant de chacun de ces revenus serait inscrit dans la classe suivante.

La somme de l'emprunt attribuée à une classe sera distribuée au prorata entre les revenus totaux individuels s'y trouvant compris.

Art. V. — Les revenus de la richesse mobilière et les rentes des propriétés bâties et des terrains auxquels se rapportent les articles précédents sont les suivants :

a) Les revenus de la richesse mobilière et les rentes de la propriété bâtie, conformément à la dernière vérification qui en a été faite pour l'application des impôts sur ces richesses.

b) Les rentes de la propriété foncière pour les provinces de la Ligurie et du Piémont, telles qu'elles résultent de la vérification qui en a été faite pour l'application de la loi du 14 juillet 1864 (n° 1831) ; pour les autres provinces du royaume, les rentes sont comptées telles qu'elles résultent de l'imposition principale établie par la loi de 1867, à raison de 12,5 0/0 du montant de la rente : chiffre obtenu en multipliant par 8 le montant de l'imposition principale ($12,5 \times 8 = 100$).

Art. VI. — Pour les quotes-parts individuelles de l'emprunt n'excédant pas 1.000 lire, on ne tiendra pas compte des chiffres qui ne dépassent pas 75 lire, même lorsque ce chiffre représentera la quote-part tout entière, et l'on reportera aux centaines tout chiffre supérieur à 75 lire.

Pour les quotes-parts supérieures à 1.000 lire, mais n'allant pas au-delà de 10.000 lire, tout chiffre dépassant les centaines sera ramené à 100. Pour les quotes-parts au-dessus de 10.000 lire, les chiffres au-dessous de 500 lire seront toujours portés à ce chiffre rond, et les chiffres au-dessus de 500 lire seront portés à 1.000.

Pour les quotes-parts au-dessus de 25.000 lire, les chiffres

au-dessous de 1.000 seront toujours portés à 1.000, chiffre rond.

Les différences en plus ou en moins qui peuvent résulter sur la somme globale de l'emprunt par suite de l'application du présent article, seront à la charge ou à l'avantage de l'Etat.

Art. VII. — Aux officiers de l'armée, du grade de chef de bataillon à celui de sous-lieutenant, il sera fait remise de la partie d'emprunt proportionnelle à leur solde.

Art. VIII. — Sur les quotes-parts individuelles de l'emprunt il sera fait remise d'un vingtième, de sorte que, pour chaque 100 lire que le contribuable a à payer, il n'en paiera que 95.

Les quotes-parts ainsi réduites de $\frac{1}{20}$ seront payées en 6 versements échelonnés comme il suit :

- 3/10 le 8 octobre 1866 ;
- 1/10 le 15 novembre suivant ;
- 1/10 le 20 décembre suivant ;
- 2/10 le 20 janvier 1867 ;
- 2/10 le 20 février 1867 ;
- 1/10 le 1^{er} avril 1867.

Chaque souscripteur à l'emprunt est autorisé à se libérer d'avance en profitant d'un escompte de 6 %.

Art. IX. — Le taux de l'emprunt sera de 6 % par an sur la valeur nominale, dont 5 % seront payés sous forme d'intérêt sur chaque titre, et 1 % par an sera distribué sous forme de primes par tirages au sort dans les conditions indiquées dans l'article suivant.

Les intérêts seront payés tous les six mois, aux échéances du 1^{er} avril et du 1^{er} octobre. La 1^{re} échéance tombera le 1^{er} avril 1867 et pourra être retenue sur le dernier versement des quote-parts de l'emprunt, versement dû à cette date.

Après la 7^e échéance d'intérêt commencera à fonctionner le remboursement du capital portant intérêt, de sorte que l'amortissement entier de la dette de l'Etat sera terminé au

moyen du paiement de vingt échéances semestrielles égales, aux dates sus-indiquées des 1^{er} avril et 1^{er} octobre.

La 1^{re} échéance semestrielle d'amortissement sera payée le 1^{er} octobre 1870, et la dernière, le 1^{er} avril 1880.

Art. X. — Pendant la période du paiement des sept semestres d'intérêt, il y aura les primes semestrielles suivantes :

Une de 100.000 lire,
1 de 100.000 lire,
2 de 50.000 lire,
40 de 5.000 lire,
100 de 1.000 lire,
et 200 de 500 lire,
plus autant de 100 lire qu'il en faut pour parfaire la somme à laquelle montera la moitié du 1 °/o sur la valeur nominale totale de l'emprunt.

Pendant la période de l'amortissement par échéances semestrielles, les primes seront les suivantes :

1 de 100.000 lire,
2 de 50.000 lire,
40 de 5.000 lire,
100 de 1.000 lire,
et 200 de 500 lire,
et autant de 100 lire qu'il faut pour que, malgré l'amortissement ultérieur semestriel, on obtienne chaque semestre une somme constante de primes correspondant, dans l'ensemble des vingt semestres, à la somme à laquelle se monterait la moitié de 1 °/o sur les sommes nominales de l'emprunt, en diminuant graduellement.

A l'échéance de chaque semestre, il sera tiré au sort les numéros des titres gagnants dont la liste sera publiée par le Journal Officiel du Royaume.

Les primes non réclamées dans un délai de 5 ans seront publiées par le Journal Officiel du Royaume.

Les primes non réclamées au bout de 5 ans, c'est-à-dire 5 ans après, seront périmées.

Le jour du premier tirage au sort sera fixé par un arrêté ministériel, aussitôt accompli le numérotage des titres définitifs.

Art. XI. — Pendant tout le temps des paiements à échéances échelonnées des quotes-parts de l'emprunt, on délivrera des récépissés sous forme de certificats provisoires.

La délivrance des titres définitifs sera effectuée lorsque tous les versements auront été faits.

Chaque titre définitif de l'emprunt comportera une obligation à primes et sept coupons au porteur correspondant chacun aux sept échéances d'intérêt, et vingt coupons correspondant aux vingt échéances d'amortissement.

Ces coupons, soit des échéances d'intérêt, soit des échéances d'amortissement, seront à leur échéance et au cours des trois mois précédents reçus par les caisses de l'Etat pour en acquitter les impôts ; ils seront aussi reçus en paiement du prix et des intérêts relatifs pour l'achat de tous biens qui pourront être mis en vente par l'Etat aux mêmes conditions que l'argent.

L'obligation à primes pourra être détachée et vendue séparément. Elle seule donne le droit au paiement de prime en cas de gain.

Art. XII. — Chaque titre portera un numéro progressif, et, quelle que soit la valeur, sera numéroté comme s'il s'agissait d'un ensemble de titres dont chacun a la valeur de 100 lire de capital. Le numéro ou les numéros du titre seront reproduits sur l'obligation à primes.

Les primes seront tirées au sort tous les six mois.

Chaque titre concourra au tirage dans chacun des vingt-sept semestres, soit pour son propre numéro, s'il a la valeur de 100 lire, soit pour chacun des numéros compris dans son numérotage, s'il est d'une valeur supérieure à 100 lire.

Art. XIII. — Plusieurs titres de 100 lire chacun ou même

supérieurs à ce chiffre, peuvent être convertis en un titre unique qui portera l'indication des numéros, du plus petit au plus grand.

Un titre au-dessus de 100 lire peut être fractionné en titres de 100 lire, c'est-à-dire en plusieurs titres dont le numérotage sera porté dans les limites que portait le titre primitif qu'on a fractionné.

Art. XIV. — Les communes et les consortiums pourront assumer ou faire assumer à leur place le paiement des quotes-parts d'emprunt qu'on leur a attribuées.

La province pourra à son tour assumer ou faire assumer la part d'emprunt attribuée au nombre total des communes ou des consortiums dont elle se compose, ou à quelques-uns d'entre eux seulement.

Le Trésor, dans ces cas, leur paiera une prime qui sera fixée par le Ministre des Finances.

Art. XV. — Dans le cas où la province, la commune ou le consortium, au moment d'assumer ou de faire assumer le paiement de l'emprunt, comme il est dit dans l'article précédent, auraient à supporter une charge quelconque contractuelle, elle leur sera remboursée par les contribuables qui auraient dû concourir à l'emprunt, au moment du paiement d'une somme proportionnelle aux quotes-parts d'emprunt dont ils ont été exonérés.

Art. XVI. — Avant la publication des rôles définitifs des quotes-parts d'emprunt, les communes, les consortiums ou les provinces qui voudront assumer l'emprunt ou le faire assumer, en donneront avis aux contribuables au moyen d'une notification dans chaque commune.

On ouvrira en conséquence, dans chaque commune intéressée, une liste de souscriptions, et chaque contribuable qui aura signé sera censé avoir déclaré vouloir payer sa quote-part d'emprunt, en restant, par cela même, dispensé de prendre part à

toute espèce de remboursement pour les dépenses supportées par la province, la commune ou le consortium dans le but de le libérer de l'emprunt. Cette liste restera ouverte jusqu'à ce que soit terminée la publication du rôle, aux termes de l'article 19.

Art. XVII. — Les effets des articles XIV et XV pour les consortiums auxquels on a assigné une quote-part d'emprunt sont considérés comme obligatoires.

Sur la demande du bureau du Conseil municipal des communes qu'il représente, ou même d'une seule commune, toutes les communes d'un consortium devront concourir à la délibération, et elles devront procéder de la manière suivante :

Les Conseils municipaux éliront chacun un représentant pris dans leur sein, et ces élus composeront une Commission consortiale, laquelle :

1° Délibérera s'il faut assumer l'emprunt ou bien le faire payer individuellement par les contribuables.

2° Et dans le cas où elle aurait décidé qu'il doit être assumé par le consortium, elle délèguera un ou trois de ses membres pour fixer les modalités et les conditions, et pour prendre toutes décisions capables de mettre à exécution la délibération adoptée.

L'approbation de la Commission donne force obligatoire au contrat pour le consortium et pour chacune des communes dont il se compose.

Si les communes dont se compose un consortium ne sont que deux, les représentants élus pour faire partie de la Commission seront deux pour chaque commune.

Dans le cas où il y aurait dans la Commission parité de voix, l'opinion exprimée par le représentant du chef-lieu du consortium, l'emportera, et lorsque ces derniers représentants sont deux, l'opinion du plus âgé l'emportera.

Pour les communes isolées et pour les provinces, ce sont les

conseils municipaux et les conseils provinciaux qui prendront les mesures nécessaires.

Les décisions des conseils municipaux ou provinciaux dont il est question seront immédiatement exécutoires sans qu'il soit besoin de la ratification supérieure.

Art. XVIII. — Pour obtenir la somme effective de 350 millions, cette somme sera augmentée d'un septième en compensation, soit du montant éventuel des bonifications accordées aux particuliers, aux communes, aux consortiums et aux provinces qui concourent à l'emprunt et des remises de quotes-parts aux militaires dont il est question à l'article VII, soit de toute autre diminution provenant de quotes-parts inexigibles ou dépenses de toute nature à la charge de l'Etat.

La somme nominale de 400 millions est par conséquent répartie dans les conditions spécifiées à l'art II conformément au tableau annexé au présent décret.

Art. XIX. — L'inscription des revenus globaux une fois achevée, ainsi que le classement et l'attribution des quotes-parts individuelles, celles-ci seront inscrites dans un rôle qui sera publié dans la commune isolée ou dans les communes du consortium restant à la disposition du public pendant un délai de cinq jours, au greffe municipal.

Chaque contribuable pourra, dans un délai de dix jours à partir de celui où aura commencé la publication du rôle, réclamer au directeur des impôts contre les erreurs qui auraient pu être commises à son égard.

Ces erreurs seront considérées comme celles dites *matérielles*, et, après avoir été reconnues exactes, seront réparées. Les effets de la rectification sont à la charge du fisc, laissant par

peut se pourvoir auprès du Ministre des Finances.

ailleurs intacte la répartition, dans l'intérêt des autres participants à l'emprunt.

Il peut de même, dans un délai de vingt jours, à partir de celui de la publication du rôle, présenter directement son recours au Ministre, dans le cas de cessation absolue des rentes ou des revenus survenue avant l'expédition du rôle.

Ces requêtes n'arrêtent pas les opérations ultérieures ainsi que le recouvrement des versements d'emprunt, sous réserve de restitution.

Le Ministre des Finances ayant pris l'avis d'une Commission qui sera constituée dans ce but, peut, au moyen d'un arrêté, admettre les recours dont il est question dans le présent article.

Art. XX. — Les quotes-parts individuelles de l'emprunt seront recouvrées par des agents chargés de l'acquittement des contributions directes, dans les formes établies pour ce service, d'après les modalités et conditions spéciales qui seront ultérieurement établies.

Les quotes-parts de l'emprunt assumées par les provinces, les consortiums et les communes, directement ou dans l'intérêt commun, seront versées à l'échéance de chaque versement aux Trésoreries locales.

Sur les versements qui n'ont pas été acquittés dans les huit jours de l'échéance, il sera perçu un intérêt de 10 % à partir du jour de l'échéance, et, après un mois, le titre pourra être vendu à la Bourse aux dépens de son possesseur et sans autre avis.

Nous ordonnons que le présent décret, revêtu du sceau de l'Etat, soit inséré dans le Recueil Officiel des lois et décrets du Royaume d'Italie, mandant à quiconque il incombe de l'observer et de le faire observer.

Fait à Florence, le 28 juillet 1866.

Ministre des Finances.

A. SCIALOJA,

EUGÈNE DE SAVOIE.

III NOUVELLE-ZÉLANDE

FINANCES

1918 N° 2

—
Part III
—

WAR-PURPOSES LOAN

(Emprunts des Buts de guerre)

X. — *Autorisation d'emprunter £ 20.000.000.* — 1) Le Ministre des Finances est autorisé à emprunter telles sommes d'argent qu'il jugera nécessaires et ne dépassant pas £ 20.000.000. Cet emprunt sera garanti sur les revenus publics, aux frais desquels seront payés les intérêts.

2) Cet « act » (loi) sera considéré comme un act d'autorisation suivant les termes de la loi d'emprunt néo-zélandais de 1908 ; les sommes que l'on sera ainsi autorisé à emprunter devront l'être suivant les conditions prévues par cette dernière loi.

3) Conformément aux dispositions du § 2 de la section 13 et du § 18 de la section 16 de cette loi, les sommes ainsi empruntées porteront intérêt au taux qu'édicterà le Ministre des Finances.

4) Lorsque les sommes seront empruntées à une banque dont l'activité règne en Nouvelle-Zélande ou déposées dans une telle banque en vertu d'un accord entre cette banque et le Ministre des Finances, celui-ci pourra, sans autre autorisation que celle édictée dans cette section, payer sur les revenus

publics telle commission ou tel intérêt relatif à ces sommes, sans distinguer si la commission ou l'intérêt sont relatifs à une ou à des périodes antérieures au paiement de ces sommes pour le compte du Trésor, ou si, à la date du paiement de telle commission ou tel intérêt, les dites sommes n'ont pas encore été versées au compte du Trésor.

5) Sans rien changer aux dispositions précédentes de cette section, le Ministre pourra emprunter le montant autorisé, ou quelque partie de ce montant, sur la garantie de bons du Trésor (Treasury bills), ou par accord avec le Gouvernement impérial sans garantie formelle ou sur telle garantie qui pourra être agréée, d'accord avec le Gouvernement impérial.

6) La limite fixée par la section 39 de la loi sur les revenus publics 1910, concernant le montant total des bons du Trésor en circulation, ne s'appliquera pas aux bons du Trésor émis en vertu de cette section.

7) Toutes les sommes reçues en vertu de cette section seront portées au compte des dépenses de guerre établi suivant la section 8 de l'amendement à la loi du budget 1914.

XI. — *Le Ministre des Finances peut délivrer des certificats d'emprunt de guerre suivant la contribution de guerre.* —

1) Afin de faciliter l'émission, en Nouvelle-Zélande, de l'emprunt autorisé par la présente section de cette loi, les dispositions suivantes de cette section seront appliquées :

2) Le postmaster général pourra émettre des certificats appelés : « Certificats d'emprunts de guerre », sous telle forme que pourra prescrire le Ministre des Finances. Chacun de ces certificats sera garanti par le Trésor public de la Nouvelle-Zélande et à sa charge ; et il sera émis pour la valeur nominale de tel montant ou de tels montants que le Ministre des Finances décidera.

3) Ces certificats autoriseront le paiement au porteur de leur valeur nominale, au bout de cinq ans ou au bout de telle période plus longue, que le Ministre des Finances pourra décider, et ils

pourront être émis par le postmaster général, en paiement au compte du Ministère de la Poste (Post-Office), de tel montant plus petit que la valeur nominale prescrite par le Ministre des Finances.

4) Toutes les sommes payées au compte de la Poste, en vertu de la présente section, devront être, de temps à autre, placées par le postmaster général en hypothèques ou en obligations émises par le Ministre des Finances, en proportion avec les sommes que le présent chapitre de cette loi autorise à emprunter.

5) Le montant total représenté actuellement par des certificats émis en vertu de cette section et non libérés, ainsi que le montant représenté par les obligations déjà existantes ou par les autres obligations émises pour les sommes que la présente partie de cette loi autorise à mettre en circulation, ne devront, à aucun moment, dépasser la somme de 20.000.000 livres, ou telle partie de cette somme que le Gouverneur Général pourra autoriser à emprunter, d'accord avec le Conseil instauré par la section 5 de la loi d'emprunt néo-zélandais 1908.

6) Les frais et dépenses occasionnés par l'émission de titres d'emprunt de guerre en vertu de la présente section feront partie des frais et dépenses ayant trait à l'émission du présent emprunt, et les dispositions de la section VIII de la loi d'emprunt néo-zélandais 1908 s'appliqueront en conséquence.

XII. *Les certificats d'emprunt de guerre peuvent être acquis d'après le système des paiements à échéances successives (titres non libérés).* — 1) Le postmaster général pourra émettre des titres d'emprunt de guerre en vertu de la section ci-dessus, à condition que l'argent des souscriptions soit payé mensuellement ou par paiements dont l'échelonnement ne pourra pas s'étendre à une période supérieure à seize mois. Cela à condition que les certificats émis en vertu de la présente section soient

émis à un prix plus élevé que celui des titres entièrement libérés, prix que le Ministre des Finances décidera.

2) Chacune de ces obligations devra porter une date qui ne sera pas postérieure à celle du premier versement de souscription.

3) Lorsqu'un individu employé au service du Gouvernement ou par tout autre employeur achètera des obligations en vertu de la présente section, le prix de la souscription pourra, avec son consentement, être déduit de son salaire ou de ses gages par prélèvement mensuel ou autres qui pourront être convenus, mais à condition que le temps autorisé par la présente section pour la libération totale ne soit pas dépassé.

4) Chaque individu qui souscrira aux obligations de l'emprunt de guerre pourra, à n'importe quel moment, se libérer en totalité ou partiellement.

5) Chaque souscripteur aura droit à la délivrance de son titre au moment du dernier paiement de libération ; et à n'importe quel moment avant cette date, il pourra recevoir, sur sa demande, un certificat signé par tel fonctionnaire que désignera le postmaster général, attestant le montant qu'il aura déjà payé pour les obligations prévues par la présente section, ou la somme qu'il aura à payer pour se libérer.

6) Chaque individu ayant souscrit à ses obligations d'emprunt de guerre peut, par acte signé de sa main, dans la forme prescrite, faire bénéficier une autre personne des intérêts de ces obligations.

7) Les sommes qu'on aura déduites des salaires ou gages d'un individu dans le but d'achat de titres d'emprunt de guerre, devront être payées au compte du Post-Office.

8) Le Gouverneur général pourra édicter tel règlement qu'il jugera nécessaire dans le but de rendre applicables les dispositions de la présente section.

XIII. Prélèvement autorisé par le Ministère des Postes d'une provision limitée rapportant un intérêt de 5 % l'an, sujette à l'income tax. — 1) Dans le but de se procurer une partie des sommes que le présent chapitre de cette loi autorise à emprunter, le Ministre des Finances pourra émettre des obligations ou valeurs (ici nommées Post-Office war loan inscribed stock) pour une somme comprise entre 100 livres et 500 livres.

2) Les intérêts au taux de 5 % par an seront payables bi-annuellement pour tous les « post-office war loan inscribed » stock » émis en vertu de la présente section, et seront comptés à partir de telle date ou telles dates que le Ministre des Finances prescrira.

3) A condition que cela soit conforme à la section XIV du présent act et à toute autre loi, les intérêts de ces certificats seront soumis à la loi sur l'impôt foncier et sur le revenu 1916.

4) Personne ne pourra exiger des certificats d'une valeur nominale supérieure à 500 livres, et le souscripteur de telles obligations devra faire une déclaration disant que la valeur des obligations qu'il détient, plus la valeur de l'obligation qu'il veut souscrire, ne font pas un total supérieur à 500 livres.

5) Chaque postmaster ou faisant fonction de tel et chaque fonctionnaire des Postes et Télégraphes autorisé par le Postmaster général, sera compétent pour prendre et recevoir les déclarations prévues par la présente section. Mais à moins qu'il ne soit autorisé par d'autres dispositions que celles de la section présente, il n'aura pas compétence pour recevoir les déclarations dans un autre but.

6) Toutes les déclarations prévues par cette section seront exemptées du droit de timbre.

7) Seront considérées comme valables, toutes les déclarations statutaires enregistrées au sujet des certificats du Post-Office en vertu de la section 68 de la loi de Finances 1917, par des personnes que le Postmaster général, agissant en vertu de la pré-

sente section, aura autorisées à recevoir, pareille déclaration se rapportant à l'émission de certificats d'emprunts de guerre du Post-Office prévus par cette section.

XIV. *Exemption de l'income-tax.* — Sauf dans les cas prévus ci-dessus concernant les certificats d'emprunts de guerre du Post-Office, les intérêts portés ou reçus par les teneurs de toutes hypothèques, scriptes, ou autres obligations émises ou créées en rapport avec les sommes que le Ministre des Finances est autorisé à emprunter par le présent chapitre de cette loi, seront exemptés de l'impôt prévu par la loi d'impôt foncier et sur le revenu 1916.

XV. *Des garanties de £ 500.000 faisant partie des emprunts de guerre peuvent être employées en paiement des rentes pour les morts.* — 1) Des sommes ci-dessus mentionnées, le Ministre des Finances pourra emprunter jusqu'à concurrence de £ 500.000, par une émission de *Inscribed stock* (titres d'emprunt), mais pas autrement, et suivant les dispositions particulières prévues par cette section.

2) L'administrateur des biens de toute personne décédée ou toute autre personne par qui les droits de succession ayant trait à ces biens seraient payables, pourra payer la totalité ou partie de ces droits au moyen de *Inscribed stock* émis suivant les conditions de la présente section, et le Commissioner of Stamps (Directeur de l'enregistrement) devra accepter ces valeurs comme règlement des droits successoraux.

3) Tout titre transmis au Commissioner of Stamps, en vertu de cette section, devra être considéré comme venant à échéance à la date du transfert, comme en ayant la valeur nominale, plus les intérêts exigibles et non encore payés.

4) Aucun transfert des titres émis en vertu de la présente section ne sera enregistrable, et aucun certificat de propriété ne pourra être délivré à ce sujet pendant la vie du propriétaire du titre.

5) Si le propriétaire d'un des titres nominatifs émis en vertu de cette section, l'échange contre des obligations ou autres valeurs conformément à la section 3 du New-Zealand Inscribed stock act 1917, les obligations ou autres valeurs ainsi émises en échange ne seraient pas forcément valables en paiement de droits successoraux.

6) Si, à la mort du propriétaire de titres au porteur, la totalité ou partie de ces titres n'a pas été utilisée en paiement de droits successoraux afférents aux propriétés du décédé, les valeurs ainsi inutilisées cesseraient d'être valables pour le paiement de droits successoraux et pourraient être utilisées en conséquence.

XVI. *Ceux qui paient la taxe peuvent être priés de contribuer à l'emprunt de guerre suivant les dispositions de ce paragraphe.*

— 1) Si le Commissioner of taxes a des raisons de croire qu'une personne (appartenant à une société ou quelque autre corporation) n'a pas souscrit selon ses possibilités à l'emprunt édicté par la section de cet act (indiqué ci-après sous la dénomination de war purposes loan), il peut, avec l'autorisation du Ministre des Finances et au moyen d'un avertissement (notice), envoyé de son autorité, ou de quelques avertissements successifs, exiger que la personne souscrive à l'emprunt dans les limites de temps spécifiées par ces avertissements et suivant le montant qui est indiqué. En fixant le montant des sommes souscrites par quiconque à l'emprunt des buts de guerre, le Commissioner of taxes fera entrer en ligne de compte tout l'argent payé par cette personne ou de sa part au postmaster général pour l'obtention des certificats visés par cet act, mais ne fera pas entrer en ligne de compte aucune autre somme payée pour les garanties délivrées en se conformant à cet emprunt, à moins que ces sommes aient été payées directement au Ministre des Finances ou à ses gens en se conformant à l'emprunt.

2) Le montant de la somme qu'on pourra obliger un individu

à souscrire ne devra pas dépasser six fois la moyenne annuelle de son impôt sur le revenu et foncier (à l'exclusion des impôts sur les bénéfices exceptionnels) payés ou à payer par cet individu pour les trois années se terminant le 31 mars 1918.

3) Tout avertissement prévu par cette section pourra, en cas d'absence rentrant dans les conditions prévues par le chapitre IX du Land et income-tax act. 1916, être adressé à la personne agissant comme agent de l'absent, conformément au dit act, et le dit agent pourra, en conséquence, être redevable du paiement de la souscription à l'emprunt de guerre, au nom de l'absent, sous tous les rapports, comme si le montant de ces souscriptions était des impôts dus par l'absent conformément au dit act. Tout agent ayant reçu un avertissement aura les mêmes droits envers son mandant et envers les fonds du mandant qu'il aura entre les mains que s'il avait à acquitter un impôt normal au nom du mandant.

4) Toute personne qui aura reçu un tel avertissement pourra, dans les 14 jours, faire appel auprès du Board of Appeal prévu plus bas, sur telles bases qu'il pourra spécifier dans sa demande d'appel et pourra, en appel, citer tels témoins qu'il voudra, pour prouver qu'il n'a pas à se conformer aux termes de l'avertissement.

5) Pour le but de la présente section, il est établi un tribunal spécial d'appel, comprenant : le Contrôleur et Auditeur général (qui présidera), le Commissioner of taxes, le Secrétaire du Trésor et le Government insurance Commissioner.

6) Trois membres du Tribunal feraient quorum. Chaque question posée au tribunal sera résolue par la majorité des membres présents, le Président aura le droit de voter et, en cas de ballottage, sa voix sera prépondérante.

7) En l'absence du Président, le Commissioner of Taxes le remplacera.

8) Si à un moment, l'un des membres est absent, le Ministre des Finances pourra désigner par décret un remplaçant pendant

l'absence ou l'indisponibilité de ce membre, et, jusqu'à révocation du décret, le remplaçant pourra exercer toutes les fonctions de celui qu'il remplacera.

9) Chaque cas d'appel sera soutenu et résolu à huis-clos.

10) Sauf ce qui est prévu par les présentes, le Tribunal fixera sa propre procédure.

11) Le Tribunal constitué par la présente section aura les pouvoirs conférés par la loi sur les commissions d'enquête 1908.

12) Sur appel, le Tribunal pourra, s'il le juge équitable, exempter l'appelant de tout ou partie de l'obligation de souscrire à l'emprunt de guerre, ou pourra accorder un délai pour le paiement de tout ou partie de la somme demandée, ou pourra rejeter l'appel.

13) Toute personne ayant à se plaindre de la décision du Tribunal pourra faire appel à un juge de la Cour suprême, dans un délai et dans une forme que prescriront les règlements en vertu de la présente section.

14) Sur appel auprès d'un juge de la Cour suprême, le juge aura tous les pouvoirs du Tribunal prévus par le paragraphe 12 et son jugement sera définitif.

15) Si une personne ayant reçu un avertissement ainsi que le prévoit la présente section, et qui n'aura pas fait appel, ou dont l'appel aura été rejeté, refuse ou manque de se conformer aux termes de cet avertissement, ou aux termes de l'avertissement modifié par la décision en appel, elle sera passible d'une taxe pénale égale au double du montant total de l'impôt foncier et sur le revenu dont elle est redevable en vertu de la loi de Finances 1917.

16) Les pénalités infligées seront recouvrées par le Commissioner comme celles prévues par la section 144 de la loi d'impôt sur le revenu et foncier 1916.

17) Le paiement de la pénalité encourue pour manquement aux termes des avertissements ne libérera pas le contribuable des obligations prévues par lesdits avertissements. Le Commis-

sioner of taxes devra, de sa propre autorité, au nom de sa Majesté, faire les poursuites nécessaires et obtenir du contribuable le montant spécifié dans l'avertissement (ou le cas échéant, le montant réduit en appel). Les sommes seront payées par le Commissioner au compte des dépenses de guerre et subséquemment, le Ministre des Finances fera remettre au contribuable les titres de rente à la date du paiement.

18) Les sommes placées dans l'emprunt de guerre prévu par la présente section porteront intérêt de 3 % par an.

19) Le Gouverneur général prendra les mesures nécessaires pour la mise à exécution des dispositions de la présente section.

20) Les dispositions de la présente section s'appliqueront à toutes les sommes que la loi de 1917, amendée par le War Purposes loan act 117 (N° 2), autorise à emprunter et qui n'auront pas été souscrites au moment de la mise en vigueur de la présente loi, de la même manière sous tous les rapports que pour les sommes prévues par la présente loi.

21) A condition que la limite de £ 20 millions définis par la section 10 de la présente loi, ou que la limite de 28 millions définis par la loi d'emprunt de guerre 1917, amendée par le War Purposes loan act 1917 (N° 12), ne soit pas dépassée, chaque somme qu'un individu sera appelé à souscrire, sera considérée comme une somme que le Ministre des Finances est autorisé à emprunter.

22) La section 40 de la loi de Finances 1917 est abrogée.

XVII. — *Rappel.* — *Section autorisant le Gouvernement impérial à percevoir une garantie variable au lieu des billets du Trésor.* — Le Ministre des Finances est autorisé, à la date d'échéance ou d'annulation de tous bons du Trésor ou autres obligations qui auraient pu être émis par le Gouvernement impérial en vertu de la section 8 du Public Revenues Amendment Act 1914, ou en vertu de la section 6 du War purposes

loan 1917, ou qui pourraient être émises ultérieurement, à émettre en leur place un memorandum of agreement ou toute autre obligation qui rencontre l'approbation du Gouvernement Impérial. Tels memorandum ou autre agreement, ou autre obligation, ainsi émis avant le passage de cette loi, sera considéré comme ayant été légalement émis et aura l'effet conforme à ses termes.

XVIII. — *Section validant les emprunts d'argent par abus d'autorité.* — Attendu que le Ministre des Finances était autorisé par le War purposes loan act 1917 (N° 2), amendé par le War purposes loan act 1917 (N° 8), à emprunter pour buts de guerre un total ne dépassant pas la somme de £ 28 millions, et attendu qu'il est désirable de valider les emprunts qui auraient pu dépasser cette somme, il est entendu que si le Ministre des Finances, agissant ou se proposant d'agir en vertu de la dite autorisation, emprunte ou a emprunté des sommes dépassant le dit montant de £ 28 millions, le dit excès sera considéré comme ayant été légalement emprunté, en vertu du présent chapitre de la présente loi, et sera compris dans le montant de £ 20 millions que cette loi autorise à emprunter, à condition que les intérêts sur ces excès soient payés par le Ministre des Finances à partir de la date où les dits montants auraient été payés au compte du Trésor, ou à partir de telle ou telles dates antérieures que le Ministre des Finances acceptera.

IV. PAYS-BAS

LOI DU 30 JANVIER 1920 SUR L'EMPRUNT D'ÉTAT

Montant, prix d'émission et rente

Article premier.

1. Il sera procédé à l'émission de l'emprunt d'Etat jusqu'à concurrence du montant établi aux articles 2 et 4 qui suivent, au pair. Les obligations du présent emprunt porteront une rente de 5 % payable par coupons semestriels à savoir le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre, le ministre des Finances pouvant décréter que le paiement du premier coupon pourra être différé.

2. Les coupons sont payables à Amsterdam et sur d'autres places que le ministre des Finances pourrait juger nécessaire d'indiquer. Si des places à l'étranger étaient ainsi indiquées pour le paiement de ces coupons, notre ministre des Finances pourrait accorder une commission aux banquiers chargés de cette opération ; cette commission ne pouvant dépasser 1/8 % sur le montant nominal des coupons payés par leur entremise.

Souscriptions obligatoires par les particuliers.

Art. 2.

1. Ceux qui sont imposés pour l'année 1918-19, ou qui le seront du chef de l'impôt sur le capital, pour une fortune de 25.000 florins ou plus ; et les particuliers habitant le pays, qui, pour l'année 1918-19, sont ou seront imposés du chef de l'impôt sur le revenu, pour un revenu imposable de 10.000 florins ou plus, sont obligés de prendre part à l'emprunt indiqué dans

l'article 1^{er} pour un montant tel qu'il ressort des tableaux ci-dessous pour chaque fortune et revenu A et B.

A

Capital					Montant de la souscription obligatoire
Fl.	25.000	ou plus	mais moins	de 35.000	Fl. 100.
»	35.000	»	»	45.000	Fl. 200.
»	45.000	»	»	50.000	Fl. 300.
»	50.000	»	»	100.000	Fl. 400 augmenté de 100 fl. pour chaque 5.000 fl. quand le capital dépasse 50.000 fl.
»	100.000	»	»	200.000	Fl. 1.400 augmenté de 100 fl. pour chaque 3.000 fl. quand le capital dépasse 100.000 fl.
»	200.000	»	»	300.000	Fl. 4.800 augmenté de 100 fl. pour chaque 2.500 fl. quand le capital dépasse 200.000 fl.
»	300.000	»	»	500.000	Fl. 8.800 augmenté de 100 fl. pour chaque 2.000 fl. quand le capital dépasse 300.000 fl.
»	500.000	»	»	750.000	Fl. 18.800 augmenté de 100 fl. pour chaque 1.800 fl. quand le capital dépasse 500.000 fl.
»	750.000	»	»	1.000.000	Fl. 32.700 augmenté de 100 fl. pour chaque 1.700 fl. quand le capital dépasse 750.000 fl.
»	1.000.000	»	»	1.500.000	Fl. 47.000 augmenté de 100 fl. pour chaque 1.600 fl. quand le capital dépasse 1.000.000 fl.
»	1.500.000	»	»	2.000.000	Fl. 78.700 augmenté de 100 fl. pour chaque 1.500 fl. quand le capital dépasse 1.500.000 fl.
»	2.000.000	»	»	5.000.000	Fl. 112.100 augmenté de 100 fl. pour chaque 1.400 fl. quand le capital dépasse 2.000.000 fl.
»	5.000.000	»	»		Fl. 326.400 augmenté de 100 fl. pour chaque 1.300 fl. quand le capital dépasse 5.000.000 fl.

2. La stipulation du paragraphe ci-dessus n'est pas applicable dans le cas où le contribuable est décédé ou a quitté l'Etat avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

3. Dans certains cas particuliers, notre ministre des Finances peut exonérer de l'obligation indiquée sous le n° 1.

B

Revenu					Montant de la souscription obligatoire
Fl.	10.000	ou plus	mais moins	de 20.000	Fl. 100 augmenté de 100 fl. pour chaque 1.000 fl. quand le revenu dépasse 10.000 fl.
»	20.000	»	»	30.000	Fl. 1.100 augmenté de 100 fl. pour chaque 800 fl. quand le revenu dépasse 20.000 fl.
»	30.000	»	»	40.000	Fl. 2.400 augmenté de 100 fl. pour chaque 750 fl. quand le revenu dépasse 30.000 fl.
»	40.000	»	»	50.000	Fl. 3.800 augmenté de 100 fl. pour chaque 600 fl. quand le revenu dépasse 40.000 fl.
»	50.000	»	»	70.000	Fl. 5.500 augmenté de 100 fl. pour chaque 500 fl. quand le revenu dépasse 50.000 fl.
»	70.000	»	»	100.000	Fl. 9.500 augmenté de 100 fl. pour chaque 450 fl. quand le revenu dépasse 70.000 fl.
»	100.000	»	»		Fl. 16.200 augmenté de 100 fl. pour chaque 400 fl. quand le revenu dépasse 100.000 fl.

Art. 3.

1. Quand un montant imposé comme il est indiqué dans l'article précédent, n'est pas définitif, le montant de la souscription obligatoire est déterminé provisoirement sur le capital ou le revenu imposé. Aussitôt que le montant imposé est déterminé définitivement, la souscription obligatoire est modifiée en conséquence.

2. S'il y a un supplément d'impôt, le montant de la souscription obligatoire est augmenté proportionnellement aussitôt que cette augmentation est définitive.

Obligation de participation par d'autres que les particuliers.

Art. 4.

1. Les sociétés anonymes, sociétés en commandite par actions, les coopératives et autres sociétés d'assurances

mutuelles — excepté la Banque Néerlandaise — lesquelles sont ou seront assujetties à l'impôt sur le revenu du fait de leurs distributions de dividendes pour un montant de 10.000 florins ou plus dans l'exercice (boekjaar) prenant fin dans la période du 1^{er} mai 1917 au 30 avril 1918, ces sociétés sont obligées de prendre part à l'emprunt pour le 1/4 du montant de leurs distributions de dividendes passibles de l'impôt sur le revenu pour l'exercice mentionné et suivant l'article 20, paragraphe 1^{er} de la loi de 1914 (sur l'impôt sur le revenu) après déductions faites suivant les articles 100, 100 *bis* et 100 *ter* de cette loi.

2. Le montant de la participation obligatoire mentionnée dans le paragraphe précédent sera arrondi de 100 florins en 100 florins en prenant la somme supérieure.

3. Ce qui a été dit dans l'article 2, paragraphe 3 et dans l'article 3 trouve son application dans l'article précédent.

Avis du montant de la souscription.

Art. 5.

1. L'agent du ministre des Finances envoie à ceux qui sont obligés de prendre part à l'emprunt un avis contenant un délai déterminé par notre ministre des Finances indiquant le montant de la souscription forcée, le jour de versement et le bureau où le versement doit avoir lieu. A ceux qui sont obligés de prendre part d'après leur capital aussi bien que d'après leur revenu il sera adressé un avis séparé pour chacune de ces participations.

2. Dans le cas où les articles 3 et 4, 3^e paragraphe sont applicables, il est envoyé le cas échéant un avis rectifié.

Réclamations.

Art. 6.

1. Le contribuable, qui estime le contenu de l'avis contradictoire avec les termes de cette loi, peut produire lui-même ou

par l'entremise d'une personne portant sa procuration, une réclamation près de l'inspecteur de l'enregistrement, qui a réglé son inscription dans l'impôt sur le capital si l'avis concerne une participation suivant la fortune ; ou à l'inspecteur des contributions directes de la perception dans laquelle il a été imposé sur le revenu.

° 2. L'inspecteur décide de cette réclamation en dernière instance. La décision sera accompagnée d'attendus. Si la décision modifie le montant dû, copie en sera adressée à la personne qui réclame ainsi qu'à l'agent du ministre des Finances.

3. La réclamation ne relève pas de l'obligation de versement ainsi qu'il est indiqué dans l'avis.

4. Si la décision est favorable à une réduction du montant à verser, un avis rectificatif sera adressé dans le plus bref délai. Si le versement a déjà eu lieu, conformément au premier avis, le montant payé en trop sera rendu contre restitution des obligations émises pour ce montant ou contre quittance pour les rentes et amendes payées en trop.

Versements.

Art. 7.

1. Les versements doivent être effectués avant, ou le septième jour du mois indiqué par notre ministre des Finances.

2. Si un avis, comme celui indiqué dans l'article 5 a seulement été expédié le ou après le quinzième jour du mois qui précède immédiatement le mois indiqué dans le paragraphe précédent, le versement devra être fait avant, ou le septième jour du mois qui commence après un délai de quatorze jours de la date de l'avis.

3. Dans le mois dont le septième jour est un dimanche, le jour du versement est le huitième.

Art. 8.

Notre ministre des Finances indiquera les bureaux où le versement des montants dûs doit s'effectuer.

Paiement des rentes

Art. 9.

1. A chaque versement il sera compté en dehors du principal, pour acquittement des intérêts déjà échus, $0,41 \frac{2}{3} \text{ ‰}$ du principal pour chaque mois écoulé depuis l'avis ; dans ce compte, il ne sera pas compris un mois dont sept jours ou moins sont écoulés. Et un mois dont une plus grande partie est écoulée sera compté pour un mois entier.

2. En ce qui concerne les mois, dont le septième jour est un dimanche on lira dans le paragraphe précédent 8 au lieu de 7.

3. Pour les versements effectués plus de sept jours après le jour ordonné, on doit en outre payer un supplément de $1,50 \text{ ‰}$ du montant nominal pour chaque sept jours écoulés depuis le jour ordonné en comptant chaque fraction de ce laps, pour les sept jours mêmes. Dans des cas spéciaux, notre ministre des Finances peut exonérer du paiement de ce supplément.

Obligations.

Art. 10.

1. Pour chaque versement, celui qui verse recevra une ou des obligations au porteur émises suivant la loi.

2. Dans le cas où les obligations ne seraient pas disponibles au bureau de versement, un récépissé provisoire peut suffire, lequel devra être échangé le plus tôt possible, contre des obligations pour le montant indiqué ci-dessus.

3. Les obligations sont enregistrées avant l'émission par la Chambre des Comptes et munies d'une preuve de cet enregistrement.

Moyens exécutoires.

Art. 11.

1. Dans le cas où le versement n'est pas effectué au jour indiqué, le receveur envoie au retardataire sommation sous pli fermé, le priant de satisfaire à l'obligation du versement. Si le versement ne suit pas la sommation, le receveur fait faire un exploit qui oblige à l'exécution. L'exploit qui peut concerner plus d'une personne, sera signifié à chaque personne en défaut pour autant que cela les concerne, avec ordre de payer le montant dû, suivant la présente loi ; il est exécuté ensuite conformément aux déterminations du Code de procédure civile, concernant l'exécution de jugements et actes authentiques. La signification et l'exécution se font par les huissiers des Contributions directes.

2. Après l'exploit, le paiement pourra se faire exclusivement au bureau du receveur, sur l'ordre duquel l'exploit a été fait ou en cas de confiscation chez l'huissier.

3. Les frais de poursuite seront calculés suivant les stipulations en cas de poursuites pour contributions directes. Le droit d'exécuter s'étend aux frais ci-dessus.

Amortissement.

Art. 12.

Chaque année, au 1^{er} octobre, à partir du 1^{er} octobre 1920, il sera procédé à l'amortissement d'un montant nominal d'obligations, de façon que le montant total nominal des obligations, qui, jusqu'au 1^{er} juillet de l'année a été pris en paiement suivant l'article 16 qui a été racheté conformément à l'article 17 soit amorti chaque année d'au moins 4,64 % du montant total de l'emprunt 5 % créé par la présente loi, augmenté du montant des intérêts de la rente libérée par cet amortissement obligatoire.

Tirage au sort, etc.

Art. 13.

1. Les obligations à amortir sont indiquées chaque fois par tirages au sort. Ces tirages au sort auront lieu chaque fois, d'après les règles indiquées par nous.

2. Les obligations amorties sont transférées à la Chambre des Comptes.

3. La rente des obligations émises suivant la loi ne court plus à partir du jour de l'amortissement.

Païement des frais de l'emprunt

Art. 14.

Les frais pour la rente et pour l'amortissement de l'emprunt désigné par la présente loi, les frais désignés dans l'article 16 pour l'amortissement de cet emprunt, les frais pour l'achat d'obligations conformément à l'article 17, ainsi que les frais d'émission de cet emprunt seront portés au débit du budget du compte emprunt 1914, établi par l'article 31 de la loi sur les emprunts 1914 (*Journal officiel*, n° 612).

Couverture des frais de l'emprunt.

Art. 15.

Aux disponibilités pour couverture des frais d'emprunt du Compte emprunt 1914, il sera ajouté annuellement à partir de l'année 1919, des recettes d'Etat pour couverture des frais pour un montant tel qu'il pourra être satisfait dans l'année en question par les disponibilités en dehors des recettes désignées dans l'article 33 de la loi sur les emprunts 1914 (*Journal officiel* n° 612) au paiement de :

1. La rente de l'emprunt volontaire 1916, 4 1/2 %.

2. L'amortissement de cet emprunt ainsi qu'il est dit dans

l'art. 10 de la loi sur l'Emprunt volontaire 1916 (*Journal officiel* n° 135).

3. La rente de l'emprunt volontaire 1916, 4 %.

4. L'amortissement de cet emprunt ainsi qu'il est dit dans l'art. 10 de la seconde loi sur l'emprunt 1916 (*Journal officiel* n° 533).

5. La rente de l'emprunt volontaire 1917, 4 1/2 %.

6. L'amortissement de cet emprunt ainsi qu'il est dit dans l'art. 14, de la loi sur l'emprunt 1917 (*Journal officiel* n° 710).

7. La rente de l'emprunt volontaire 1918, 5 %.

8. L'amortissement de cet emprunt ainsi qu'il est dit dans l'art. 11 de la loi sur l'emprunt 1918 (*Journal officiel* n° 803).

9. Les frais et dépenses désignés à l'article 14 pour l'emprunt indiqué dans la présente loi.

Paiement des contributions par remise d'obligations.

Art. 16.

1. Les impositions dans les Contributions pour la défense, pourront être réglées par remise d'obligations du présent emprunt, en ce sens que le montant total des obligations, calculé suivant le paragraphe 2 de cet article ne pourra pas dépasser le montant total des contributions dues.

2. Les obligations ci-dessus sont prises en paiement au pair. Elles devront être accompagnées des coupons non échus.

3. Les obligations acceptées en paiement d'après le présent article seront transférées à la Chambre des Comptes.

4. Les montants, pour lesquels des obligations sont acceptées en vertu du présent article, seront considérés comme amortissement de l'emprunt désigné dans la présente loi.

5. La rente des obligations, acceptée en vertu du présent article, ne court plus, du jour où elles seront acceptées en paiement.

Rachat d'obligations.

Art. 17.

1. Si le montant total de la participation à l'emprunt dépasse la somme de 450 millions de florins, notre ministre des Finances peut disposer du surplus pour le rachat d'obligations de cet emprunt à un cours qui est moindre que celui indiqué dans l'article 1.

2. Les obligations rachetées en vertu de cet article seront transférées à la Chambre des Comptes.

Décompte de l'emprunt.

Art. 18.

Des opérations de la Dette d'Etat, indiquées dans la présente loi, il sera dressé un décompte, qui sera soumis aux Chambres après vérification et clôture par la Chambre des Comptes.

Exonération du droit de timbre.

Art. 19.

Aucun droit de timbre n'est dû pour tous les actes faits en vertu de la présente loi et pour tous les actes concernant exclusivement l'avance par la Banque d'Etat sur les titres et récépissés créés en vertu de la présente loi.

Date de l'entrée en vigueur.

Art. 20.

Cette loi entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication.

Art. 21.

Cette loi peut être désignée comme « Loi de l'emprunt 1919 » mais en ajoutant le numéro du *Journal officiel* dans lequel elle a été publiée (n° 46).

V. NORVÈGE

PROJET DE LA LOI D'EMPRUNT FORCÉ A L'ÉTAT

(Ot. prp. n° 75, 1920)

Proposition du 26 Novembre 1920

approuvée par résolution royale en date du même jour.

TITRE I

§ 1. — Afin de couvrir les pertes occasionnées à la caisse des l'Etat par les dispositions extraordinaires (dispositions de crise) prises au cours de la grande guerre, il est émis un emprunt de 200 millions de couronnes sur les grosses fortunes personnelles.

§ 2. — L'emprunt est émis au pair, et à 6 % d'intérêt annuel payable en deux fois, le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre de chaque année à partir du 1^{er} octobre 1922.

Les obligations seront émises aux valeurs suivantes :

10.000 couronnes

5.000 couronnes

500 couronnes

100 couronnes

et datées du 1^{er} avril 1922.

Les contribuables assujettis à l'emprunt indiqueront à l'agent du fisc, au moment de leur versement, la sorte d'obligation qu'ils désirent.

§ 3. — L'emprunt sera amorti après un an, libre de tout paiement au cours des neuf années suivantes, d'après le principe

d'annuités, au moyen d'un acompte semestriel, payable le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre de chaque année, à partir du 1^{er} octobre 1923.

L'amortissement aura lieu par voie du tirage au sort, d'après le plan d'amortissement fixé. Cependant, l'Etat est autorisé après un préavis de trois mois, publié dans le *Journal officiel* de Norvège (Journal d'annonces norvégien), aux dates prévues plus haut pour le versement des acomptes, ou à augmenter l'amortissement, ou à rembourser au pair toutes les obligations en circulation. Les numéros des obligations sorties au tirage seront publiés dans le *Journal officiel* de Norvège, au plus tard deux mois avant l'échéance. Les intérêts des obligations sorties ne seront plus dûs après l'échéance.

Le plan d'amortissement définitif de l'emprunt sera fixé par le roi.

§ 4. — Pour la répartition et la perception de l'emprunt, à côté des dispositions générales prévues par les lois fiscales pour les campagnes et les villes du 18 août 1911 et les lois additionnelles, seront applicables les règles contenues dans la présente loi.

§ 5. — Sont assujettis à l'emprunt :

a) Les personnes qui sont domiciliées ou qui résident de façon permanente dans le royaume, ainsi que les biens successoraux et les biens en curatelle qui ressortissent au royaume.

b) Les sociétés d'assurance mutuelle qui ne sont pas régies par les lois fiscales du 18 août 1911, pour les campagnes, § 26, pour les villes, § 21, lettre F, ainsi que les coopératives de consommation, d'achat et de production (loi fiscale : pour les campagnes, § 52, pour les villes, § 42).

c) Les personnes domiciliées à l'étranger ainsi que les sociétés et institutions étrangères qui exercent une industrie ou participent à l'exploitation d'une industrie exploitée ou administrée dans le royaume ou possédant dans le royaume une fortune mobilière ou immobilière.

d) Les actionnaires, détenteurs de parts, etc... de sociétés par actions et autres sociétés analogues domiciliées à l'étranger.

e) Les citoyens norvégiens résidant à l'étranger, et touchant des traitements du Gouvernement norvégien.

Les dispositions des lois fiscales du 18 août 1911, avec les lois additionnelles prévues pour la campagne au § 26, titres *a*) et *n*), et aux §§ 27 et 28 ; pour les villes au § 21, titres *a*) et *n*), ainsi qu'aux §§ 22 et 23, seront appliquées d'une manière analogue.

§ 6. — Les personnes séjournant à l'étranger avant la mise en vigueur de la présente loi, sont assujetties à l'emprunt, si leur séjour est de nature provisoire. Ne sont pas considérés comme provisoires, les séjours ayant duré au moins quatre ans.

§ 7. — Le mari est taxé pour l'ensemble de sa fortune et de celle de sa femme, même si la femme possède une fortune propre. Quand des époux sont séparés ou vivent constamment chacun de son côté, ils sont taxés séparément ; d'ailleurs, il n'y a point de voie (légale) pour la femme, par laquelle elle pourrait solliciter d'être taxée à part, sur ses biens propres.

La fortune appartenant à des enfants (enfants adoptifs compris), âgés de moins de 21 ans, et qui n'ont pas encore de profession ou de métier à eux, est taxée comme faisant partie de la fortune du chef de famille. Les dispositions des lois fiscales du 11 août 1911, § 115, 2^e alinéa, pour les campagnes, § 107, même alinéa pour les villes, seront appliquées d'une manière analogue.

§ 8. — Si un contribuable assujetti à l'emprunt ou son conjoint a, postérieurement au 31 décembre 1918, fait don de moyens (fonds) à des parents en ligne descendante directe ou à leurs conjoints, l'emprunt à souscrire de la fortune du donateur sera calculé d'après le pourcentage moyen qui aurait été appliqué si le donateur était resté en possession des moyens cédés. Le bénéficiaire devra souscrire à l'emprunt sur le montant de ce

don, d'après le même pourcentage. Si pour la cession, il y a eu indemnisation partielle, il ne sera tenu compte que de la somme résultant de la différence entre la valeur des moyens cédés et le montant de l'indemnisation.

La même règle s'applique au cas où le contribuable ou son conjoint ont cédé des moyens pour constituer des legs ou fondations, dont le produit, entièrement ou en partie, doit profiter au contribuable lui-même, à son conjoint ou à ses parents en ligne descendante directe, ou à leurs conjoints. La disposition prévue dans ce paragraphe ne s'applique pas dans les cas où les personnes en question auraient seules un droit de préférence, les autres conditions étant par contre les mêmes pour tous.

L'application de la disposition précédente est limitée aux sommes dont le bénéficiaire du don s'est trouvé enrichi, au 1^{er} janvier 1921, par la cession opérée.

Ce qui est dit plus haut du bénéficiaire s'entend également pour son conjoint ou ses héritiers.

§ 9. — La disposition du § 8 ne s'applique pas aux cas suivants :

a) Dépenses faites pour l'entretien et l'éducation du bénéficiaire, pourvu qu'elles ne dépassent pas une limite raisonnable ;

b) Sommes versées en raison de créances, de droit du bénéficiaire, antérieures au 1^{er} janvier 1919 ;

c) Sommes qui ne tombant pas dans une des deux catégories précédentes, ne dépassent pas toutefois 20.000 couronnes.

§ 10. — Dans l'évaluation de la fortune des contribuables assujettis à l'emprunt, il sera tenu compte des actions, parts, etc., dans des sociétés par actions et autres sociétés analogues. Comme telles sont considérées d'après la présente loi, les sociétés et établissements de tout ordre, à responsabilité partagée ou limitée de quelque façon que ce soit, où quelqu'un possède une participation.

Dans l'estimation de la fortune, les actions, les parts, etc... seront comptées à leur valeur présumée de vente.

§ 11. — Pour les personnes (biens successoraux) qui sont désignées au § 5 de la présente loi, alinéas *a*), *b*), et *c*), on tiendra compte également dans l'évaluation de la fortune, des propriétés immobilières et des établissements sis à l'étranger.

§ 12. — Dans l'évaluation de la fortune des assujettis à l'emprunt, il sera tenu compte aussi du mobilier et des autres biens meubles qui ne rapportent pas d'intérêt. Seront pourtant exceptés, les objets dont la valeur d'ensemble ne dépasse pas 50.000 couronnes.

§ 13. — Pour ce qui est du lieu où chacun sera taxé, les mêmes règles seront appliquées que celles contenues dans la résolution de l'impôt sur la fortune et le revenu, dans l'exercice 1921-1922.

Les actionnaires, possesseurs de parts dans les sociétés par actions et domiciliées à l'étranger, seront taxés dans la commune où le bureau où la direction réside. La société est responsable du montant de l'emprunt ainsi fixé, et ce montant peut être perçu auprès d'elle par saisie.

§ 14. — La fortune est évaluée à sa valeur au 1^{er} janvier 1921 ; les assujettis à l'emprunt qui, en conformité avec la loi fiscale du 18 août 1911 (§ 36 pour les campagnes, § 30, 2^e alinéa pour les villes), utilisent un exercice différent de l'année légale, se trouvent dans l'obligation de donner une estimation spéciale de leur fortune au jour ci-dessus. Le Ministère, à la demande des intéressés, peut les dispenser de cette formalité et fixer le montant de la fortune d'après sa valeur à la fin du dernier exercice.

§ 15. — Les personnes (biens successoraux) qui, d'après la loi fiscale du 18 août 1911 (§ 56 pour les campagnes et § 48 pour les villes), ont à fournir une déclaration, ainsi que les sociétés ou associations nommées au paragraphe 5 de la présente loi, *b*, etc., devront produire :

1° Une liste détaillée des actions, parts, papiers de valeurs de la même espèce des sociétés nommées au paragraphe 10 ;

2° Un aperçu avec estimation de leurs meubles et autres biens mobiliers qui ne portent aucun intérêt (§ 12) ;

3° Un compte rendu en deux exemplaires sur la somme citée dans les conditions décrites aux §§ 8 et 9 de cette loi (biens cédés à l'avance à des héritiers).

Ces divers renseignements doivent être rédigés sur des formules établies par le Ministère intéressé.

Le fait de ne pas remplir ou de ne pas envoyer ces formules est assimilé au fait de ne pas fournir sa déclaration légale.

§ 16. — Les sociétés par actions et autres sociétés analogues sont tenues de fournir, sans invitations spéciales, avant fin mars 1921, au bureau de taxation du district où se trouve leur bureau ou leur direction, un compte rendu sur l'importance du capital des actions, sur le nombre et la valeur des actions, parts, etc., en même temps que la liste des actionnaires porteurs de parts avec l'indication supplémentaire de chaque commune où ces actions sont taxées, et le nombre d'actions, parts, etc., que chacun possède. Ces renseignements seront fournis sur des feuilles séparées, une par actionnaire, porteur de parts, etc., d'après des formules fixées par le Ministère intéressé. Il sera envoyé une liste d'ensemble, distincte, des actionnaires porteurs de parts, etc., domiciliés à l'étranger.

Tous ces renseignements seront fournis d'après le livre d'actions de la société ou le livre des porteurs de parts.

§ 17. — L'estimation de la fortune sera faite par les autorités ordinaires chargées des taxations ; elle devra être terminée avant la fin de l'année 1921. Comme base de l'estimation, on prendra celle servant à l'impôt ordinaire de l'Etat pour l'année budgétaire 1920-21, avec les modifications résultant de la présente loi.

Pour ce qui est des sociétés énumérées au § 10, le bureau de taxation de la commune où sont situés les bureaux (ou di-

rection) des sociétés, fournira, le plus tôt possible, les renseignements concernant les actionnaires, etc., domiciliés dans d'autres districts de taxation, au bureau de taxation des districts en question, et indiquera en même temps à quelle valeur sont estimées les actions, parts, etc., lors de la taxation dans la commune où sont les bureaux ou la direction.

Cette estimation servira lors de l'estimation dans les autres districts.

L'estimation terminée, on dressera une liste spéciale des évaluations prévues par la présente loi, liste qui sera publiée dans la forme ordinaire. En même temps, une copie de cette liste sera communiquée au Ministère intéressé. Les agents chargés de la taxation devront répondre à toutes les demandes de renseignements de l'agent par lequel les personnes assujetties à l'emprunt doivent être taxées, d'après la présente loi, § 19, ainsi qu'à la « Commission d'appel ».

Les frais occasionnés par le travail spécial des différentes estimations prévues par la loi, seront supportés par le Trésor et fixés par le Ministère intéressé.

§ 18. — Lorsque le rapport sur les estimations sera parvenu au Ministère, le roi fixera la proportion définitive des impôts, autant que possible conforme aux quotités prévues au § 27.

Les quotités seront déterminées avec 2 décimales.

Les autorités chargées de la taxation calculeront d'après ces données le montant des parts d'emprunt, et en dresseront une liste qui sera publiée de la façon ordinaire.

§ 19. — Les évaluations de fortunes pour le pays entier sont révisées par une « Commission d'appel » composée de 9 membres, chacun avec sa caution, membres nommés par le roi, et dont le traitement sera fixé par le Ministère intéressé.

La « Commission d'appel » est autorisée à percevoir des indemnités en faveur des aides, et pour régler les dépenses de bureau.

Pour ce qui est des membres de la Commission, du person-

nel des bureaux et des experts désignés au § 23, on appliquera les règles de la loi fiscale du 18 août 1911 (§ 129 pour les campagnes, § 121 pour les villes).

§ 20. — L'assujetti à l'emprunt qui se croira taxé à tort ou d'une façon trop forte, est autorisé à adresser une réclamation à la « Commission d'appel ». Pour être prise en considération, la plainte devra être adressée par écrit à la Commission dans les 6 semaines qui suivront la publication de la liste prévue au § 17.

§ 21. — Le plus tôt possible après la fin de l'estimation des fortunes, les autorités de taxation mettront à la disposition de la « Commission d'appel » un rapport dans la forme prescrite par le Ministère intéressé, mentionnant tous les contribuables assujettis à l'emprunt d'après les résultats de cette évaluation. De même, on fournira la liste des personnes nommées au § 5, a), b), c), e), qui, par l'évaluation entreprise conformément aux dispositions de la présente loi, seront taxées pour une fortune de 100.000 couronnes ou au-dessus. En même temps que cette liste, seront envoyées les déclarations personnelles de chacun, avec pièces justificatives. Egalement, la liste de toutes les sociétés par actions ou sociétés analogues qui, dans le district, sont taxées en vue de l'impôt sur la fortune ou le revenu, avec mention du montant de la taxation et de la valeur fixée par le bureau de taxation (l'agent du fisc) pour les actions, parts, etc...

§ 22. — La « Commission d'appel » parcourt les listes qu'elle reçoit, et peut, qu'une réclamation ait été formulée (§ 20) ou non, abaisser ou relever les estimations faites par les autorités de taxation du 1^{er} degré. Avant d'élever les estimations, il faudra toujours donner aux personnes taxées l'occasion de se faire entendre, et leur faire savoir formellement sur quel point les données de la taxation primitive doivent être transformées.

Toute modification des décisions des agents du 1^{er} degré doit être brièvement justifiée.

§ 23. — Quand la « Commission d'appel », le jugera néces-

saire pour contribuer à la fixation de la fortune, elle pourra faire établir l'estimation des objets qui constituent la fortune par deux experts nommés. Ces experts ne pourront être des concurrents commerciaux des personnes taxées. Ils pourront visiter les propriétés et les établissements s'ils le trouvent nécessaire en vue de l'estimation, et peuvent exiger de se faire montrer les valeurs mobilières dont il y aurait à tenir compte. Toute personne assujettie à l'emprunt, devra montrer ses livres de compte, et communiquer les renseignements concernant son état de fortune, lorsque la « Commission d'appel » ou un de ses délégués le demandera. De même, toute société par actions ou société analogue est tenue de fournir à la « Commission d'appel » une déclaration spéciale et le bilan de l'année. Le fait de ne pas observer ces règles entraînera des amendes.

§ 24. — Les autorités chargées de taxer fixeront le montant, modifié ou non, des parts à l'emprunt que les décisions de la « Commission d'appel » auront fixées. La liste des estimations nouvelles et modifiées sera établie et publiée dans la forme ordinaire.

§ 25. — L'emprunt sera ouvert le 1^{er} avril 1922 ; cependant, en aucun cas, la perception ne pourra être exigée avant un délai de 4 semaines, à partir du jour où la liste des parts de chacun aura été publiée. Dans ce cas, l'assujetti acquittera en même temps 6 % d'intérêt du montant de l'emprunt à dater du 1^{er} avril 1922 jusqu'à la date du versement.

Le paiement s'effectuera contre un reçu provisoire qui sera rendu par l'assujetti au moment de la remise des obligations pour sa part d'emprunt.

Si l'assujetti a formulé une réclamation devant la « Commission d'appel », le montant de l'emprunt, tant que la réclamation n'aura pas été examinée, devra être versé ainsi que le prévoit la liste publiée. Si le montant de la participation, après décision de la Commission, est annulé ou diminué, le contribuable, d'accord avec la décision prise, se fera rendre la

somme versée, en totalité ou en partie, avec son intérêt à 6 %.

L'obligation de souscrire, fixée d'après la « Commission d'appel », vient à échéance quatre semaines après le jour de la publication de la liste des assujettis (§ 24). Au moment du paiement, on versera en même temps un intérêt de 6 % calculé depuis la date où la rente est exigible jusqu'au jour du versement.

§ 26. — Pour la part obligatoire de chacun qui n'a pas été payée au jour fixé, il sera versé 8 % d'intérêt par an, pour le laps de temps écoulé jusqu'au paiement.

§ 27. — Pour la fixation de l'obligation d'emprunt, les règles suivantes seront appliquées :

a) Pour les personnes (biens successoraux), et pour les établissements assujettis à l'emprunt d'après le § 5 a), b), c), e), la participation est fixée par les chiffres proportionnels suivants :

Pour les premières 200.000 couronnes de la fortune	0
» 100.000 couronnes suivantes	2,50 %
» 100.000 »	3
» 200.000 »	3,50
» 200.000 »	4
» 200.000 »	4,50
» 250.000 »	5
» 250.000 »	5,50
» 500.000 »	6
» le million de couronnes de la fortune.....	6,50
» 2 millions de cour. suivants de la fortune	7
» 2 » »	7,50
» 3 » »	8,75
» 5 » »	10
» 5 » »	11,25
» 5 » »	12,50
» 5 » »	13,75
» le surplus.....	15 %

b) Pour les actionnaires, porteurs de parts, etc..., des socié-

tés par actions ou autres sociétés analogues, résidant à l'étranger, le taux proportionnel qui correspond est 5 % de leur participation à l'ensemble du montant du capital de la société. Ces participations à l'emprunt seront arrêtées au multiple de 100 directement inférieur.

§ 28. — Le Ministère intéressé peut, lorsque les circonstances l'imposent, et sur demande, abaisser ou annuler l'obligation de souscrire à l'emprunt résultant de la présente loi.

TITRE II

§ 29. — Pour le paiement des intérêts et l'amortissement de l'emprunt envisagé au titre I de la loi, il sera créé un impôt extraordinaire sur les grosses fortunes personnelles. Les imposés seront les personnes et établissements nommés au § 5.

Cet impôt sera levé en même temps que l'emprunt, et pour la première fois en 1922 (comme recette pour l'exercice 1922-1923). La fixation de cet impôt aura lieu en relation avec la fixation ordinaire de l'impôt normal sur la fortune, en conformité avec les principes toujours appliqués en ce cas.

L'impôt pourra être acquitté en délivrant des obligations sorties de l'emprunt prévu au titre I de la présente loi, d'après leur cours. Le produit de cet impôt ne sera pas versé au Trésor, mais constituera un fonds destiné à être utilisé comme il est indiqué ci-dessus. Si ce fonds, après la liquidation de l'emprunt, présente un excédent, le roi décidera de l'utilisation de cet excédent, avec approbation du « Storting ».

VI. EMPIRE ALLEMAND

ZWANGSANLEIHE

LOI DU 22 JUILLET 1922 CONCERNANT L'EMPRUNT FORCÉ (1)

Le Reichstag a voté la loi suivante, promulguée avec l'assentiment du Reichsrat :

§ 1.

Un emprunt forcé d'un montant de 70 milliards de marks est émis par le Reich d'après les prescriptions de la présente loi.

§ 2.

Prix de souscription, Paiement des intérêts, Amortissement.

Le prix de souscription de l'emprunt forcé est fixé

pour l'emprunt forcé souscrit en Juillet	1922 à..	94 °/°
» » » » » Août	1922 à..	96 °/°
» » » » » Septembre	1922 à..	98 °/°
» » » » » Octobre	1922 à..	100 °/°
» » » » » Novembre	1922 à..	100 °/°
» » » » » Décembre	1922 à..	101 °/°
» » » » » Janvier	1923 à..	102 °/°
» » » » » Février	1923 à..	104 °/°
» » » à dater de Mars	1923 à..	106 °/°

de sa valeur nominale.

§ 3.

Des reconnaissances de dette concernant l'emprunt forcé

(1) Traduction du Service financier du Haut Commissaire de la République Française dans les Provinces Rhénanes.

sont délivrées au propriétaire. Aucune inscription n'est faite sur le livre de la dette publique.

§ 4.

L'emprunt forcé n'est pas productif d'intérêt jusqu'au 31 Octobre 1925. Du 1^{er} Novembre 1925 au 31 Octobre 1930, son intérêt annuel sera fixé à 4 % de la valeur nominale ; à dater du 1^{er} Novembre 1930, à 5 %. Les intérêts sont exigibles par semestre aux 1^{er} Mai et 1^{er} Novembre à partir du 1^{er} Mai 1926.

§ 5.

L'emprunt forcé est amorti à dater du 1^{er} Novembre 1925 par voie de rachat, au cours de bourse ou bien par remboursement au pair par voie de tirage au sort.

L'emprunt doit être amorti à concurrence d'au moins un demi pour cent de la valeur nominale du montant original de l'emprunt forcé ; les intérêts économisés par cet amortissement étant compris dans ce chiffre. Les crédits nécessaires doivent être ouverts au budget du Reich.

§ 6.

Personnes et biens astreints à la souscription.

Toutes les personnes physiques et morales, associations de personnes et masses de biens (Vermögensmassen) qui sont astreintes au paiement de l'impôt sur la fortune à la date du 1^{er} janvier 1923 (§ 2 de la loi concernant l'impôt sur la fortune du 8 Avril 1922, R. G. B. page 335) doivent souscrire à l'emprunt forcé d'après les dispositions de la présente loi. Ne sont pas tenues de souscrire les banques hypothécaires placées sous la surveillance de l'Etat, d'après la loi sur les banques hypothécaires du 13 juillet 1899 (R. G. B. page 375). Les banques hypothécaires qui s'occupent d'affaires dépassant le cadre qui leur est fixé par le § 5 de la loi sur les banques hypothécaires (banques hypothécaires mixtes) sont, après instruction complémentaire du Ministre des Finances du Reich, obligées de souscrire,

pour la part de leur fortune qui n'est pas consacrée à l'activité de la banque hypothécaire. Si des personnes tenues de souscrire, désignées au § 2, alinéa 1, chiffres 3 et 4 de l'impôt sur la fortune, participent pour un cinquième au moins à la fortune d'un autre contribuable tombant sous le coup de la même prescription, la valeur de leur quote-part n'est pas soumise à la souscription forcée.

§ 7.

Etendue de l'obligation.

Le montant de l'emprunt forcé qui doit être souscrit par chaque contribuable (§ 6) se calcule d'après la fortune qui a été fixée lors du premier établissement de l'assiette du Vermögenssteuer d'après les prescriptions de cet impôt sur la fortune.

§ 8.

La souscription n'est pas obligatoire quand la fortune (§ 7) ne dépasse pas la somme de 100.000 marks.

La franchise fixée au § 1 s'élève :

1° à 300.000 marks, si la fortune est constituée principalement de capitaux au sens du § 9 de l'impôt sur la fortune, et si le revenu total sur lequel est calculé l'impôt sur le revenu, pour l'année comptable 1921, ne dépasse pas 40.000 marks.

2° à 1.000.000 marks, si la fortune est constituée principalement de capitaux au sens du § 9 de l'impôt sur la fortune, et si le revenu sur lequel est calculé l'Einkommensteuer, pour l'année comptable 1921, se compose principalement de la rente de cette fortune et ne dépasse pas 60.000 marks. Cette réglementation n'est applicable qu'aux personnes âgées de plus de 60 ans, incapables de travailler ou se trouvant dans l'impossibilité permanente d'assurer leur subsistance par leur propre travail.

Le Ministre des Finances du Reich décide quel revenu doit servir de base, si l'obligation au paiement de l'impôt sur le revenu n'a pris naissance que pendant l'année 1922, ou si le

revenu de l'année 1922 a augmenté comparativement au revenu de l'année 1921 par suite d'une augmentation de capital soumise à l'impôt sur l'héritage du dix Septembre 1919 (R. G. B. page 1543).

Si une personne tenue de souscrire, possédant une fortune ou un revenu dépassant les limites de la franchise fixée dans les alinéas 1 et 2, devait avoir, après avoir effectué sa souscription une fortune inférieure à celle qu'elle posséderait si sa fortune ou son revenu n'avait pas dépassé les limites mentionnées plus haut ; l'emprunt forcé ne doit être souscrit que si ce dernier peut être couvert par la moitié de la somme excédant les limites de la franchise ou pour la fortune, ou pour le revenu, ou ces deux limites.

Les limites de la franchise fixées aux alinéas 1 et 2 ne sont pas valables pour les personnes tenues de souscrire qui sont passibles de l'impôt limité d'après le § 3 de la loi concernant le Vermögenssteuer.

§ 9.

Les personnes physiques doivent souscrire pour l'emprunt forcé.

1 ‰	sur les premiers 100.000 marks de capital
2 ‰	» » 150.000 » suivants
4 ‰	» » 250.000 » »
6 ‰	» » 250.000 » »
8 ‰	» » 250.000 » »
10 ‰	» » sommes restantes.

Les autres personnes et les biens astreints à souscrire doivent souscrire à l'emprunt forcé pour la moitié des taux fixés à l'alinéa 1.

Si deux ou plusieurs enfants font partie du ménage de la personne tenue de souscrire au sens du § 17 de la loi concernant l'impôt sur le revenu, la souscription forcée s'abaisse, par enfant non tenu de souscrire, d'un vingtième, à condition que

la fortune passible de la souscription ne dépasse pas 3 millions de marks.

§ 10.

Le montant de l'emprunt forcé est arrondi au millier de marks inférieur s'il ne dépasse pas 50.000 marks, au millier de marks supérieur s'il dépasse 50.000 marks.

§ 11.

Si le paiement du Reichsnotopfer a été effectué de telle manière qu'il dépasse la somme dûe d'après le § 26 de l'impôt sur la fortune, l'excédent ainsi que les intérêts à verser d'après le § 39 de l'impôt sur la fortune doivent être imputés au compte de l'emprunt forcé ; à concurrence de la valeur pour laquelle il a été accepté en paiement du Reichsnotopfer, si le paiement a été effectué par versement de titres d'emprunt de guerre allemand souscrits par l'intéressé et productifs d'intérêt, avec les bonifications accordées en cas de paiements anticipés au comptant, si le paiement a été effectué au comptant ou par la remise de bons du Trésor non productifs d'intérêt.

§ 12.

Souscription anticipée.

Toute personne tenue de souscrire peut le faire à dater du 15 juillet 1922 dans un bureau de perception. N'est considérée comme souscrite, au sens de la présente loi, que la somme qui a été encaissée effectivement au moment de la souscription. Le Ministre des Finances du Reich édictera les dispositions complémentaires au sujet des titres de l'emprunt.

§ 13.

La personne tenue de souscrire doit, en même temps qu'en faisant sa déclaration en vue de l'impôt sur la fortune, au plus tard le 28 Février 1923, souscrire dans un bureau de perception

de façon anticipée les deux tiers du montant de l'emprunt forcé calculé d'après les §§ 9 et 10. La fortune déclarée pour l'impôt sur la fortune sert de base au calcul de la souscription anticipée. S'il n'a pas été fait de déclaration pour l'impôt sur la fortune, la personne tenue de souscrire doit évaluer sa fortune d'après l'état servant de base à la première assiette du Vermögenssteuer (§ 7).

§ 14.

Souscription définitive.

Le Finanzamt fixe le montant de l'emprunt forcé à souscrire en même temps qu'il établit la première assiette du Vermögenssteuer. Il délivre à la personne tenue de souscrire un avertissement écrit indiquant les sommes que celle-ci doit souscrire encore ou recevoir en retour. Cet avis doit être considéré comme une décision fiscale (Steuerbescheid) au sens de la Reichsabgabenordnung.

§ 15.

La somme encore à souscrire d'après l'avertissement (§ 14) doit être versée dans les deux mois qui suivent la notification, à un bureau de perception.

§ 16.

La somme qui doit être souscrite d'après le § 2 est augmentée, si la fortune sur laquelle est calculée la souscription finale (fortune finale) dépasse de plus d'un quart la fortune correspondant à la souscription anticipée (fortune provisoire).

Lorsque la personne tenue de souscrire a, volontairement ou par négligence, évalué trop bas sa fortune provisoire, cette augmentation s'élève, si la fortune finale :

n'est pas plus d'1 fois 1/2 supérieure à la fortune provisoire à . . .	20 %
est plus d'1 fois 1/2, mais moins de 2 fois supérieure à la fort. prov. à	30
— 2 — — 3 — — — à	40
— 3 — — 4 — — — à	50
— 4 — supérieure à la fortune provisoire.	à 60 %.

de la différence entre le montant de l'emprunt forcé souscrit de

façon anticipée et les 2/3 du montant de l'emprunt forcé à souscrire de façon définitive. Quiconque n'a pas souscrit de façon anticipée, voit sa part de souscription augmenter de la manière déterminée par le pourcentage le plus élevé de la première phrase.

La somme à souscrire (alinéa 1) peut ne pas être augmentée, si l'estimation de la fortune présente des difficultés exceptionnelles et si la personne tenue de souscrire présente, lors de la souscription anticipée prévue au § 13, une requête au Finnanzamt. Cette requête expliquant le cas en question a pour objet de délier l'intéressé de l'obligation de souscrire un capital plus élevé, au cas où la fortune définitive dépasserait la fortune provisoire, par suite d'estimation différente de la fortune lors de sa fixation définitive.

§ 17.

Si la somme souscrite de façon anticipée dépasse celle à souscrire de façon définitive, la somme encaissée en trop ainsi qu'un intérêt de 5 % à dater du jour de l'encaissement, doivent être ristournés, sans frais ni droit de timbre, à l'intéressé contre remise d'une somme correspondante en reconnaissance de dettes..

§ 18.

Les sommes versées pour le Reichsnotopfer, dont la personne astreinte à souscrire demande l'imputation au compte de l'emprunt forcé, d'après la prescription du § 11, doivent être imputées en premier lieu aux souscriptions anticipées à fournir d'après le § 13.

§ 19.

Le Ministre des Finances du Reich est autorisé à désigner les bureaux, qui doivent fonctionner comme bureaux de perception, et à leur accorder un dédommagement pour frais et perte de temps.

§ 20.

Un délai total ou partiel doit être accordé pour la souscription à l'emprunt forcé, contre garantie et paiement d'intérêts, si la personne tenue de souscrire apporte la preuve que sans ce délai son existence économique serait menacée, ou que l'exploitation devrait cesser ou être réduite dans ses parties essentielles. Une réclamation peut être faite au Landesfinanzamt si la demande de délai est rejetée. Le Landesfinanzamt décide en dernier ressort.

Dans certains cas, les garanties peuvent ne pas être exigées.

L'octroi de délais est retiré, si les conditions requises ne sont plus réalisées ou si une garantie exigée ultérieurement n'est pas fournie.

Les prescriptions des alinéas 1 à 3 sont applicables à la souscription anticipée. Si la demande de délai est transmise avant le 31 janvier 1923, la souscription anticipée doit être considérée comme faite en temps voulu, si elle a été effectuée dans le délai d'un mois après le rejet de la demande.

§ 21.

Afin d'éviter des rigueurs excessives, le Ministre des Finances d'Empire peut, dans certains cas particuliers, dispenser les contribuables de l'obligation de souscrire à l'emprunt forcé ; de l'obligation d'y souscrire de façon anticipée, de l'obligation de souscrire une somme plus élevée, ou encore de toutes ces obligations ensemble. Les Landesfinanzämter peuvent recevoir compétence à cet effet.

Le Ministre des Finances du Reich peut prendre les mêmes mesures dans certains cas, avec l'assentiment du Reichsrat.

§ 22.

Les §§ 30, 31, 32 de la loi concernant le Vermögenssteuer sont applicables à la souscription anticipée (§§ 12, 13) et à la souscription définitive (§ 14).

§ 23.

Prescriptions pénales, transitoires et finales

Quiconque, pour son propre bénéfice ou pour le bénéfice d'un tiers, agit avec l'intention de diminuer les recettes revenant au Reich d'après les règles prévues aux §§ 14 à 16, est puni d'une amende variant entre une et cinq fois le montant des recettes non perçues. En outre, une peine de prison peut être infligée.

Si les prescriptions de la présente loi et celles du Vermögenssteuer sont enfreintes par le même acte, les amendes édictées par chacune des deux lois doivent être infligées séparément.

§ 24.

Le § 15, alinéa 5 du Vermögenssteuer reçoit l'addition suivante :

En vue du premier établissement de l'assiette du Vermögenssteuer, les titres doivent être, contrairement au § 141 de la Reichsabgabenordnung, portés en compte pour la valeur moyenne des cours cotés à la fin du premier semestre des trois dernières années. Le Ministre des Finances d'Empire prendra les mesures complémentaires après audition des experts.

§ 25.

Pour la fixation de la fortune le 31 Décembre 1922, l'obligation de souscrire à l'emprunt forcé ne doit pas être prise en considération, si une souscription anticipée n'a pas été effectuée avant cette date. Si une souscription anticipée a été effectuée, les titres de l'emprunt forcé ou les droits sur ces derniers doivent être portés en compte à la valeur du cours coté, mais avec un maximum de 50 % de leur valeur nominale.

§ 26.

Dans la mesure où la présente loi n'édicte rien de contradictoire, les prescriptions de la Reichsabgabenordnung sont appli-

cables à l'emprunt forcé et à son exécution, en particulier en ce qui concerne l'évaluation, la fixation et la perception, les pénalités encourues par les contrevenants à cette loi, ainsi que la procédure pénale.

§ 27.

Les recettes de l'emprunt forcé doivent être fixées le 31 Décembre 1923.

Si les rentrées de l'emprunt forcé dépassent la somme de 70 milliards de marks d'au moins 4 %/o, le surplus doit être retourné proportionnellement aux personnes tenues de souscrire contre remise de titres d'un montant équivalent.

Si les rentrées de l'emprunt forcé sont inférieures à la somme de 70 milliards de marks d'au moins 4 %/o, la somme manquante doit être souscrite grâce à une augmentation des quote-parts.

Dans le calcul effectué d'après les alinéas 2 et 3, les sommes à souscrire pour l'emprunt forcé d'après le § 16, ne tiennent pas compte de l'augmentation.

Le Ministre des Finances du Reich édictera les mesures complémentaires avec l'assentiment du Reichsrat.

§ 28.

S'il n'a pas été interjeté appel contre l'établissement accéléré de l'assiette du Reichsnotopfer prévu par la loi du 22 Décembre 1920 (R. G. B. page 2114) une nouvelle assiette ne sera pas établie ; celle établie de façon accélérée est inattaquable ; le § 56, alinéa 1 de la loi sur le Reichsnotopfer n'est pas applicable. Après l'entrée en vigueur de la présente loi, l'établissement accéléré de l'assiette n'aura plus lieu.

Si, lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, il a été interjeté appel contre l'établissement de l'assiette du Reichsnotopfer, cette procédure doit être tenue pour terminée, les frais étant annulés, si elle était intentée afin d'attaquer l'estimation

de propriétés agricoles, forestières ou horticoles fixée à une fois et demi leur valeur reconnue en vue de la perception du Wehrbeitrag ; cette décision doit être communiquée aux intéressés. Le montant encore à percevoir doit être versé dans le mois qui suit la remise de la décision. La procédure sera cependant poursuivie, même si elle a été déclarée terminée, si :

a) il est prouvé qu'une estimation plus réduite se justifie, étant donné une diminution de la superficie ou une détérioration du terrain par suite de phénomènes naturels exceptionnels, ou si les conditions pour déclarer la procédure terminée ne sont pas réunies, et si

b) dans le courant d'un mois après la remise de la décision, la continuation de la procédure est demandée.

S'il est prouvé que les conditions nécessaires pour poursuivre la procédure ne se trouvent pas réunies, l'estimation de la propriété faite par le Finanzamt doit être considérée comme exacte, en ce qui concerne la procédure. Les phrases 1 à 3 sont applicables si, après l'entrée en vigueur de la présente loi, une procédure a été engagée en vue d'attaquer l'établissement de l'assiette pour le Reichsnotopfer.

§ 29.

Le Ministre des Finances du Reich édictera avec l'assentiment du Reichsrat, les mesures d'application de la présente loi.

§ 30.

Le produit de l'emprunt forcé sera dans sa totalité affecté à couvrir les engagements auxquels le Reich doit faire honneur par suite des prestations en nature prévues par le Traité de Versailles et des accords conclus en application de ce traité.

§ 31.

La présente loi entre en application le jour de sa promulgation.

En même temps que la présente loi sont édictées :

1° la loi concernant les modifications apportées à l'impôt sur l'héritage ;

2° la loi concernant les modifications apportées à l'impôt sur le revenu.

BERLIN, le 20 Juillet 1922.

Le Président du Reich :

EBERT.

Le Ministre des Finances du Reich :

D^r HERMES.

INDEX ALPHABÉTIQUE

DES NOMS ET OUVRAGES CITÉS

A

ALESSIO, 216, 218.
ALLIX : *Traité élémentaire de Science et de Législation financière*, 324.
ANDERSON, 148, 149.
ANGLÈS Raoul, 142, 315, 316.
Archives Nationales (Registres manuscrits), 42.
ARNOLD, 143, 296.
ARNSTADT, 223.
Atti parlamentari, 209, 215, 216, 217, 218.
AUBRIOT, 291, 305.
AURIOL Vincent, 283, 292, 306.

B

BADULESCO : *Le Prélèvement extraordinaire sur le Capital dans l'Empire allemand*, 221, 222, 223, 224, 225.
BALLAND, 85.
BARTHE, 141, 291.
BAUER, 247.
BECKER, 223, 225, 238, 246, 250, 252, 253, 276.
BELLET, 311.
BENTABOLE, 58.
Berliner Tageblatt, 235.
BERNHARD George, 232, 251, 272, 273.
BERNSTEIN, 240, 243, 252.

BEST Robert, 167, 168.

BINNERTS, 184.

Bibliothèque du Louvre (Registres manuscrits), 40.

BLEHR, 197.

BLUM Léon, 19, 228, 292, 293, 295, 296, 305.

Boersen Courier, 234.

BONAR LAW, 131, 140, 141, 316.

BROUILLARD : *Les Emprunts extraordinaires sur le Revenu*, à Bordeaux, 69.

Bulletin quotidien de la Société d'Etudes et d'Informations Economiques, 104, 105, 108, 230, 232, 237, 241, 272.

Bulletin quotidien de la Presse Etrangère, 215.

BUZOT, 58.

C

CAMBACÉRÈS, 73.

CAMBON, 56, 58, 60, 61, 62, 68, 69.

CARAYON-LATOUR, 313.

Censeur des Journaux, 81.

CHAMBERLAIN, 143.

CHARLES V, 35 et s.

CHARLES IX, 39.

CLARSTAD, 188.

COLBERT, 44 et s.

COLIN : *Etude sur les Réquisitions militaires*. *Revue de Droit Public*, 5 et 6.

COLLOT D'HERBOIS, 59.
 CORENFUSTIER, 75.
Cote de Bruxelles, 236.
 CRETET, 88, 91.
 CURTINS, 252, 255.

D

DAUCHY, 73.
Débats (1^{re} et 2^e Chambre Hollandaise), 171 à 186.
 DEFERMON, 74.
DELBRUCK Allgemeine Steuer Rundschau (1^{er} Août 1922), 227, 255, 267.
 DERNBURG, 251, 252.
 DESMOLIÈRES Gilbert 73, 88.
Deutsche Tageszeitung, 234.
 Dietz : *English Government Finance*, 50.
Documents annexes hollandais, 170.
Documents officiels norvégiens, 188 à 206.
 DUBOIS-CRANCÉ, 65.
 DUMESNIL (J.-L.), 28, 296, 297 jusqu'à 302, 303.
 DUMONT Charles, 294.
 DUPONT DE NEMOURS, 2, 75.
Dusseldorfer Neueste Nachrichten, 248.
 DUVERGIER : *Collection des Lois*, 98, 102.

E

Economic-Journal, 143.
Economist (the), 143.
 EMER (D'), 43.
 ERZBERGER, 221, 225, 239, 274.
 EUGÈNE DE SAVOIE, 132.

F

FAIRBAIRN, 162, 164.
 FARWICK, 226.
 FAYPOULT, 76, 81, 90.

FERRARA (Francisco) dans *Nuova Antologia* (31 Août 1866), 136.
 FERRARIS, 216.
 FISCHER, 244, 253.
 FLORA : *Scienza delle Finanze*, 132.
 FORBONNAIS, 49.
 FRANÇOIS I^{er}, 38.
Frankfurter Zeitung (F.-Z.), 228, 236, 237, 239, 240, 243, 244, 246, 250, 251, 252, 253, 274, 278.

G

GABOT, 60.
 GABINSKI, 111.
 GANDIN, 95.
Gazzetta del Popolo, 132.
 GERLACH (Von), 236.
 GERMAIN (Henri), 313.
 GEYER-SACHSEN, 254.
 GIDE, 278.
 GIOLITTI, 215, 216, 217, 218.
 GIJSELAAR, 184.
 GOUNARIS, 112, 121, 123.
 GOUY D'ARSY, 53.
 GRIMM, 253.
 GUNNAR-KNUDSEN, 195.
 GRABSKI, 105.

H

HAGEBRUP BULL, 188 jusque 206.
 HALVORSEN, 194, 196, 205.
 HARTLEIB, 251.
Haut Commissariat français dans les Provinces du Rhin. Bulletin financier, 230, 233, 248.
 HAVENSTEIN, 226, 227, 228, 229, 276.
 HEILBRUNN, 221.
 HELFFERICH, 222, 240, 243, 246, 250, 251, 252, 253, 254, 279.
 HENRI II, 39.
 HENRI III, 40.
 HENRI IV, 41.
 HERMÈS, 230 et s. jusqu'à 280.
 HÉROLD, 251, 252, 278.

HERRIOT, 172, 173, 174, 313, 314, 315.

HESSEN, 252, 253, 276.

HIGGS, 165, 166, 167.

HILFERDING, 239, 274, 278, 279.

Historien (l') 76, 87.

HOLLEIN, 255.

HORNSRUD, 188.

HUGENBERG, 222, 224.

I

Indépendant (l') de Salonique, 112.

IRL, 250.

IZORE, 59.

J

JALLENQUES, *Les emprunts forcés sous la Révolution et leurs résultats en Auvergne*, 69.

JÉNOUVRIER, 284.

JÉZE, *Cours de Science des finances et de Législation financière* particulièrement 6^e édition le Crédit Public et nombreux articles dans la *Revue de Science et de législation financière* constamment cité.

Journal (le), 237.

Journal des Hommes Libres (le), 76.

Journal de huit heures du soir, 228.

Journal officiel français. Débats : 172, 174, 282, 283, 284, 285, 286, 288, 289, 293, 305, 306, 307, 313, 314, 315, 316, 317.

Id. Documents, 290, 291, 296, 302, 321.

Id. de Norvège, Débats, 188 à 206.

K

KAHMANN, 250.

KLOTZ, 142, 283, 284, 286, 288.

KOLKMAN, 174.

Kölnische Zeitung, 235.

KONOW, 195, 196.

L

LACOTTE, 302 à 305.

LACUÉE, 87.

LANJUINAIS, 58.

LASTEYRIE (de), 308.

LAUCHE, 291.

LAVERNE (Léonce de), 313.

LEBRUN, 54.

LECOULTEUX-CANTELEU, 75.

LE DANTEC, 56.

LEE, 148, 149.

LEFÈVRE (André), 290.

LEMARIÉ D'AUBIGNY : *Manuscrit sur les finances de France*, 43, 49.

LEMIRE, 311.

LE PELETIER, 46.

LEROY-BEAULIEU (Paul) : *Traité de la Science des Finances*, 2, 14, 15, 16.

LEVASSEUR, 49, 291.

LIBOIS : *L'Emprunt forcé dans le Jura* (Société d'Emulation du Jura 1894), 82.

LOÉE, 231.

LOUCHEUR, 295.

LOUIS (Baron), 98.

LOUIS X, 34.

LOUIS XIII, 42.

LOUIS XIV, 44.

LUGOL, 28, 296, 297 jusqu'à 302, 303.

LUNN, président de la Chambre de Commerce d'Auckland, 159.

LUZZATTI, 216.

M

MAC CALLUM, 149.

MALLARMÉ, 59.

MARAT, 58.

MARCHANT, 172, 173, 178.

MARION (Marcel) : *Histoire financière de la France depuis 1715*, constamment cité pour les

emprunts français, de l'ancien régime et de la période révolutionnaire, 44 et s.

MASSEY, 154, 156, 157, 158.

Matin (Le), 112.

MAZARIN, 43.

MICHALSKI, 104.

MEDA, 208, 209, 216, 217, 218.

MERK, 250.

MIRABEAU, 54, 313.

Moniteur (Le), 76.

MORTARA, 216.

MULLER (Herman), 231.

MUSSOLINI, 219.

N

NAPOLÉON, 95.

NECKER, 52, et s.

NEUFCHATEAU (François de), 84.

New Zealand Herald, 155, 156, 157, 159.

New Zealand Parliamentary debates, 146.

NIEMEYER, 172, 182.

NITTI, 209, 210, 211, 212, 214, 216, 218.

NOBLEMAIRE, 296.

O

OUD, 170 jusqu'à 186.

P

Parliamentary debates (England), 141.

Id. (Commonwealth australien), 162, 163, 165, 167.

PERCHOT, 289.

PÉRET (Raoul), 282, 286, 287.

PERRONE, 217.

Petit Parisien (Le), 237, 238, 249.

Peuple (Le), 141, 274.

PEYRONNET (Albert), 289.

PHILIPPE LE BEL, 32.

POLITIS G. : *L'Emprunt forcé en Grèce*, 112 et s.

POINCARÉ, 233.

PONTCHARTRAIN, 46.

POPITZ, 252.

PRICE (D'), 129, 321.

R

RABAUT SAINT-ETIENNE, 58, 59.

Radio, 237.

RAIBERTI, 316, 317.

RAMEL, 56, 57, 62, 63, 65, 66, 72, 73, 74, 75, 80, 90.

RATHENAU (Walther), 231 à 280.

REAL, 59, 60.

Recueil des Manuscrits publiés par l'Académie des Inscriptions et Belles Lettres, 33.

Recueil des Ordonnances, 35 et s.

Recueil des Privilèges, 34 et s.

Rédacteur (Le), 76, 81.

RENARD, 27, 174, 182, 296, 306 jusqu'à 313.

République (La), journal polonais, 108, 109.

Revue de Droit public, 4, 5, 6.

Revue de Science et de Législation financière, 42, 112, 161, 170, 187, 221, 281, constamment cité.

RIBOT, 285, 286.

RICHELIEU, 42.

RIESSER, 223, 225.

RINGUIER, 310.

ROBERT LINDET, 90.

ROBESPIERRE le Jeune, 58.

ROLANDI RICCI, 209.

ROLLAND (prof. Louis) : *Les Réquimilitaires*, *Revue de Droit public*, 6.

ROMKE, 188, 189, 190 jusqu'à 206.

ROTE FAHNE, 279.

Rouleau original supplément du Trésor des Chartes, 33.

ROUX FRESSINENG, 283, 303, 306.

ROZIER, 291.

S

- SCHANZER, 240, 244, 242, 246.
 SCHIFFER, 221.
 SCHOLZ, 228, 229.
 SCHWARTZ, 250.
 SCHWEITZER, 250.
 SCIALOJA, 432, 437.
Secolo (il), 210, 211, 242.
 SELIGMAN, R. S. L. F., 281.
 SELLA, 437.
Sentinelle (La), 81.
 SIEYÈS, 73.
 SIMON, 60.
 SPAHN, 238.
 STAMPA, 210.
 STOURM : *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, 57, 63, 64, 65, 71.
 STRASBURGER, (Edouard) : *Le Régime fiscal de la République en Pologne* (Ustroj Skarbowy Rzeczypospolitej Polsky), 3, 410, 411.
 SULLY, 41.

T

- Taegliche Rundschaù*, 237, 251.
 TAINE : *Origines de la France contemporaine*, 56, 57.
 TEDESCO, 240, 244, 246, 248.
Temps (Le), 442, 208, 240, 244, 243, 226, 228, 230, 231, 232, 238, 243, 247, 249, 251, 255, 270.
 THURIOT, 58, 60.
Times, 445, 446.
 TIVARONI (Jacopo) : *Storia del Debito pubblico del regno d'Italia*, 431, 437, 438.
 TIEB, 470 jusqu'à 486.
 TROUDEROS : *Le Nouvel Emprunt forcé du gouvernement grec. Revue d'Economie politique*, 442.

V

- VAN NIEBOP, 470, 472, 473, 479, 483.

- VAN DEN TEMPEL, 477, 481, 482.
 VAUBAN, 289.
 VERNIER, 75.
 VISSER VAN IJZENDOORN, 470, 473.
Vorwaerts, 238.
Vossische Zeitung, 228, 231, 232, 246.
 DE VRIES, 474, 478.
 VUHRER : *Histoire de la Dette publique en France*, constamment cité pour les emprunts français de l'ancien régime et de la période révolutionnaire.
 VUITRY : *Le Régime Financier de la France avant la Révolution*, fréquemment cité pour les emprunts français de l'ancien régime et de la période révolutionnaire.

W

- WALDSTEIN, 225.
 WARD (Joseph), 445, 446, 449.
 WATT, 461, 462, 465, 466, 467.
 WEBB (Sidney), 442.
Welt am Montag, 236.
 WIERBICKI, 440.
 WINNENFELD, 223.
 WIRTH, 227, 228, 229, 230, 231 et s. jusque 234.
 WITTY, 458

Z

- ZAPP, 252.
Zeit, 234.
Związek Centralny Polskiego et Przemysłu Górnictwa Handlu Finansów (Union Centrale Polonaise de l'Industrie des Mines, du Commerce et des Finances) et sa Revue Economique *Przeglad Gospodarczy*, 405, 409; 410.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDE THÉORIQUE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Qu'est-ce que l'Emprunt forcé ?</i>	2
I. — Ce n'est pas un emprunt	2
II. — Ce n'est pas un impôt	3
III. — C'est une réquisition d'argent	3
CHAPITRE II. — <i>Délimitation du sujet</i>	9
I. — Paiement des fournisseurs de l'État en titres d'emprunt	9
II. — Cours forcé.	9
III. — Consolidation du papier monnaie	10
CHAPITRE III. — <i>L'Emprunt forcé est-il légitime ?</i>	12
CHAPITRE IV. — <i>Avantages et Inconvénients de l'Emprunt forcé</i>	14
I. — Les Inconvénients.	14
II. — Les Avantages.	17
III. — Réponses aux critiques.	18
CHAPITRE V. — <i>Quand emploie-t-on l'emprunt forcé ?</i>	24
I. — Pays sans crédit public.	24
II. — Pays à finances saines traversés par une crise passagère.	25

III. — Pays prospères en général traversés par une crise grave	27
---	----

DEUXIÈME PARTIE

EXPOSÉ PRATIQUE DE L'EMPRUNT FORCÉ

PRÉAMBULE	31
---------------------	----

TITRE PREMIER

Emprunts forcés dans les pays ayant perdu leur Crédit public.

CHAPITRE PREMIER. — <i>La France sous l'ancien régime.</i>	32
CHAPITRE II. — <i>L'Angleterre avant 1648.</i>	50
CHAPITRE III. — <i>Les Emprunt forcés révolutionnaires</i>	52
I. — L'Emprunt patriotique de 1789.	52
II. — L'Emprunt forcé de 1793	56
Situation financière de la France en 1792	56
Origines de l'Emprunt forcé. Idée de Ramel	57
Idée de Cambon	57
L'enthousiasme pour le principe.	58
Discussion des modalités	59
Le grand livre de la Dette publique et l'Emprunt	60
Rapport de Ramel sur l'Emprunt forcé.	62
La loi du 3 septembre	62
L'Emprunt volontaire et l'Emprunt forcé	66
Les Résultats	68
Conclusions.	69
CHAPITRE IV. — <i>Emprunt forcé de l'an IV.</i>	71
Projet primitif d'Emprunt forcé.	71

Projet définitif, tel qu'il fut voté. . .	73
Discussion au Conseil des Cinq-Cents. . .	74
Discussion aux Anciens	75
Période de popularité de l'Emprunt forcé de l'an IV	75
Exécution de l'Emprunt.	76
Instabilité législative.	77
Les premières angoisses.	78
Destruction de la planche aux assignats. . .	80
L'emprunt forcé de l'an IV en Province. . .	81
Suite de l'Instabilité législative. . . .	84
Loi du 26 Pluviose	85
Les Résultats	86
La Liquidation.	87
L'Emprunt forcé et l'Impôt	87
Fin de l'Emprunt.	88
Conclusions.	88
CHAPITRE V. — <i>L'Emprunt forcé de l'an VII</i>	90
I. — Situation financière	90
II. — L'Emprunt forcé	91
III. — L'Opinion publique et l'emprunt forcé. .	94
IV. — Etat des finances après le Directoire. .	94
V. — Abrogation de l'emprunt forcé de l'an VII.	95
VI. — Liquidation de l'emprunt par la loi du 27 brumaire	96
VII. — L'Opinion publique et la loi du 27 Brumaire de l'an VIII.	96
VIII. — Critique et Conclusion	96
CHAPITRE VI. — <i>Emprunt forcé français de 1815</i> . . .	98
I. — Situation financière de la France. . . .	98
II. — Etude de l'Ordonnance du 16/22 août 1815 .	98
III. — Conclusions	102
CHAPITRE VII. — <i>L'Emprunt forcé en Pologne</i>	104
I. — Situation financière du pays au moment de l'émission de l'emprunt forcé. . . .	104

II. — Décret du 16 juillet 1920.	105
III. — Les résultats matériels et moraux de cet emprunt. Les causes de son annulation.	108
CHAPITRE VIII. — <i>L'Emprunt forcé grec.</i>	112
I. — Aperçu de la situation financière.	112
II. — Etude du rapport du ministre des finances accompagnant le dépôt du projet de loi sur l'emprunt forcé du 21 mars/2 avril 1922.	113
III. — Etude de la loi du 25 mars/7 avril 1922 n° 2749, sur l'emprunt intérieur forcé.	114
IV. — Critique de la loi. , . . , ...	120
V. — Conséquences et résultats.	127
VI. — Conclusions	129

TITRE II

Emprunts forcés dans les pays prospères
traversant une crise passagère.

CHAPITRE PREMIER. — <i>L'Emprunt forcé italien de 1866.</i>	131
I. — Les causes	131
II. — Etude du décret du 28 juillet 1866, n° 3108.	132
III. — Critiques.	136
IV. — Résultats de l'emprunt.	137
V. — Conclusions.	138
CHAPITRE II. — <i>L'Angleterre.</i>	140
CHAPITRE III. — <i>Les menaces d'Emprunt forcé en Nouvelle-Zélande.</i> , ...	144
I. — Emprunts de 1916 et 1917. La première menace.	144
II. — Discussion des mesures coercitives des emprunts de guerre 1917-1918.	146
III. — Loi d'emprunt de guerre 1918.	149

IV. — La Nouvelle-Zélande continue sa politique d'emprunt avec souscriptions obligatoires.	152
V. — L'opinion publique et les emprunts forcés après la guerre	156
VI. — Conclusions	160
 CHAPITRE IV. — <i>Le septième Emprunt du Commonwealth australien</i>	161
I. — Situation financière de l'Australie	161
II. — Le septième emprunt.	162
III. — Les critiques ; discussion des mesures coercitives	164
IV. — Résultats de l'emprunt.	168
 CHAPITRE V. — <i>L'Emprunt forcé hollandais de 1920</i>	170
I. — La loi.	174
II. — A quelles critiques a-t-elle donné lieu.	177
III. — Quels ont été les résultats de cet emprunt.	185
 CHAPITRE VI. — <i>Etude sur le projet d'Emprunt forcé norvégien de 1920</i>	187
I. — Situation financière de la Norvège.	188
II. — Historique	190
III. — Etude de l'emprunt forcé	197
IV. — Conclusion.	205

TITRE III

Emprunts forcés dans les pays prospères en général, mais venant de traverser une crise extrêmement grave, économique, politique et militaire.

CHAPITRE PREMIER. — <i>L'Italie après la guerre.</i>	207
I. — Situation financière de l'Italie.	207
II. — L'idée de l'emprunt forcé.	208
Question de la nominativité des titres.	216

CHAPITRE II. — <i>L'Emprunt forcé allemand. Zwangsanleihe.</i>	220
I. — Aperçu sur la situation de l'Allemagne lors du vote de l'emprunt forcé.	220
II. — Les propositions primitives.	221
III. — Vote du Reichsnotopfer après opposition de la droite.	224
IV. — Du Reichsnotopfer à la Zwangsanleihe.	226
V. — La loi du 20 Juillet 1922 concernant l'emprunt forcé.	255
VI. — Critiques de principe faites à cette loi.	272
VII. — Conclusions et dernières critiques tenant à la loi elle-même.	275
VIII. — Les Résultats.	279
CHAPITRE III. — <i>La France d'après guerre et les idées proposées pour combler son déficit budgétaire et amortir sa dette.</i>	281
1 ^{re} période.	283
2 ^e période.	284
3 ^e période.	290
4 ^e période.	305
Conclusions.	320

TROISIÈME PARTIE

ANNEXE

I. Grèce. — 1 ^o Rapport du ministre des finances accompagnant le dépôt du projet de loi sur l'emprunt forcé.	323
2 ^o Texte de la loi du 25 mars/7 avril 1922 n ^o 2749 sur l'emprunt intérieur forcé.	325
II. Italie (1866). — Décret ayant pour l'objet l'émission d'un emprunt national de 350 millions (28 Juillet 1866) n ^o 3108.	331
III. Nouvelle Zélande. — War purposes loan	341

TABLE DES MATIÈRES

397

IV. Pays-Bas. — Loi du 30 Janvier 1920 sur l'Emprunt d'Etat.	352
V. Norvège. — Projet de loi d'emprunt forcé à l'Etat. (Ot. prp. n° 75, 1920).	361
VI. Empire allemand. — Loi du 20 Juillet 1922 concernant l'emprunt forcé.	373

RENOIS PLUS BAS

Pages	3	Voir plus bas pages	110 et 111
»	19	»	» 293 et suivantes
»	96	»	» 187 et suivantes
»	112	Voir annexe	» 323 et suivantes
»	113	»	» 323
»	131	»	» 331
»	144	»	» 341
»	149	»	» 341
»	170	»	» 352
»	176	»	253 et 254
»	187	»	262
»	220	»	373

